THE EASTERN MISCELLANY

東方雜誌

第十九卷 第二十二號

憲法研究號

下冊



中華郵務局特准掛號立券之報紙

上海商務印書館發行

紅屋

煙絲細長　十分勻淨
煙上金字　表示高貴
美國最大煙廠製造
價錢雖公道
煙品實在高



美國金黃煙葉
拾枝大號香煙

大美煙公司啟

請看第二年㊀大㊀革㊀新的

兒童世界

商務印書館發行

本刊出版一年，備受讀者歡迎，自第二年（卽第五卷）起，更將內容大爲革新，茲將其大者略述於下：

（一）門類增加　除原有的〔曲譜〕〔詩歌〕〔童話〕〔寓言〕〔劇本〕〔故事〕〔小說〕〔滑稽畫〕〔笑話〕〔新聞〕〔謎語〕〔遊戲〕〔手工〕〔幻術〕〔自然故事〕〔圖畫故事〕〔兒童創作〕各欄外並增加〔小童話〕〔故事詩〕〔談話〕〔作文〕〔簡筆畫〕〔科學常識〕〔名人故事〕〔世界名勝〕〔世界風俗〕等欄。每期並附有懸賞徵文題及投稿者照片。

（二）材料平均　每期材料，分配極爲平均。關於純文學的文字，約占百分之三十。關於博物，理化，史地，倫理的文字，各占百分之十。關於手工，遊戲等文字合占百分之十五。關於算術圖畫的文字各占百分之五。其他材料合占百分之五。兒童所需要的各種知識，大體都已略備。不但可稱爲兒童百科全書，學生補助讀本，且可以供教師的參考教材。

（三）實習便易　如「小童話」「作文」「徵文」等欄，可以使兒童練習作文。如「手工」「遊戲」「圖畫」等欄，也可以引起兒童實習的興趣。還附有製造房屋人物及其他玩具的原料紙，只要將這紙剪貼起來，便可以做成種種玩具，尤足以使兒童驚喜不置！

（四）趣味濃厚　內容極有精神，封面畫極爲精美，且與內容有關。插圖更爲美麗可愛。短篇童話及故事，每期至少在七八篇以上。

（五）文字淺顯　力避不合中國語法及生僻的詞句。務使高年級和低年級的兒童都能閱看。

尙有其他革新之處，不及備載。總之第二年的本刊較之第一年已大爲改觀，希望讀者注意！



東方雜誌 第十九卷第二十二號 民國十一年十一月二十五日發行

▲憲法研究號(下)

現代憲法的趨勢

我國憲法與歐洲新憲法之比較……高一涵
新近憲法的趨勢—代議制之改造……王世杰
柔性憲法與剛性憲法……潘公展
憲法上民主政治種類之選擇……李三无
各國新憲法中之比例代表法……彭學沛

歐美新憲法批評

歐洲的新憲法……張慰慈
歐洲四新興國憲法之比較觀……狄侃



德意志之新憲法……程學愉
普魯士新憲法述評……王敎常
波蘭共和國憲法述評……江顯之
南美新憲法之傾向……狄侃

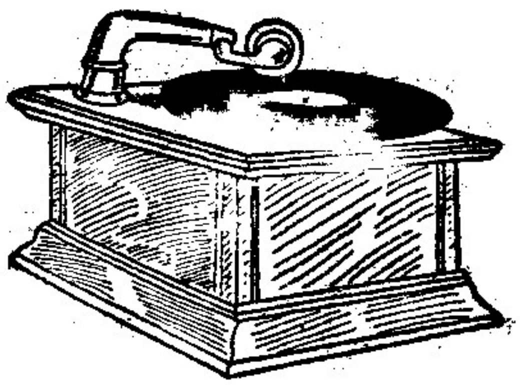
省憲問題

省憲中之行政機關……狄侃
省憲問題(一)……李愚厂
省憲問題(二)……儲國珍
湖南省憲法批評……羅敎偉

附錄

▲湖南省憲法
▲中華民國浙江省憲法
▲中華民國浙江省憲法施行法
▲廣東省憲法草案

說的甚麼？



請聽！

尊處有留聲機嗎？ 中外名伶的唱片都已置備嗎？不過京調，崑曲，小調……都是娛樂的玩具，沒有教育上的價値。 家庭裡沒有，絕不要緊；學校裡沒有，也絕不要緊。 費了百數十元買這種機片，必定要有錢的人才做得到。 現在有一種機片，却不是這樣說的。 他的內容，絕對的於教育上有益；他的價値，不過一二十元。 非但機關團體都可買；就是中等家庭也可以買。

究竟是甚麼機片呢？ 叫做趙元任的國語留聲機片。

不能國語的人，離開家鄉，就感着不便。 所以無論旅行，經商，做官，當教員，議員，……必要練習國語。

有了這副國語留聲機片，可以「無師自通」；可以得着良好的國語「標準」。

中年以上的人，不能國語，交際上，職業上，發生許多困難。 可以用這副留聲機片，自行練習。 至於小孩子常常聽聽，於他將來的升學做事，都很有益。 女子常常聽聽，也好曉得些社會情形；練習些社交的話語。

就是集會，宴會……等，有了一副，共同研究，或是消遣，也很有興趣。 所以無論甚麼機關團體，以及家庭，旅館……都該置備的。

趙元任博士創作

國語留聲機片

全份八片 共十六面

▽定價卅二元

▽特價二十元

▽十二年六月底截止

另印課本 隨片附送

單購課本定價四角特價二角

商務印書館發行

我國憲法與歐洲新憲法之比較

高一涵

自一九一七年到現在，總共不過五年；這五年之中，歐洲大陸上產出好幾個新國家；這幾個新國家又都制定成功他們的新憲法。這幾種新憲法各有各的精神：例如俄國的憲法，是代表共產主義精神的；德國的憲法，是代表社會革命精神的；波蘭憲法，捷克斯洛伐克 (Ozecho-Slovakia) 憲法，南斯拉夫 (Jugo-Slav) 憲法，是代表最近民治主義精神的——都有他們特別的彩色。我國的憲法懷胎已經十年了，今年究竟能不能分娩，還不能說定。就是今年能够「呱呱墮地」，可是一拿他的內容和上述的五國憲法相比較，恐怕斷沒有人能够猜想到他們是同一時代的產兒。

憲法是時代思潮的結晶體。當美國獨立的時候，社會契約說的勢力最大，故美國各邦及中央的憲法，都充滿了自然權利的精神；法國革命的時候，也是人權說大盛的時代，故法國第一次革命後的憲法，也充滿了民權自由的精神。但是那個時代的普遍思潮，祇注重個人，不甚注重社會；祇注重政治，不大注重經濟，所以那時的憲法也祇注重個人的權利，和個人政治上的自由。至於社會的權利，和經濟上的自由，都一齊放在憲法的範圍之外。簡單一句話：那時的憲法祇可算是個人主義的政譜。

我國的憲法不曾是這一百四五十年個人主義的憲法的彙纂。在十年前世界上還沒有代表最新思潮的新憲法發見，故還可以藏頭蓋面的掩飾過去；現在不幸世界上有了代表新思潮的新憲法，拿這幾種新憲法來和我國的憲法比較比較，便發見出來許多不可遮掩的破綻。我本不是研究憲法的專家，故不能作逐條的比較；現在且把我國憲上違反時代思潮的幾個最大缺點指出來，給研究憲法的人的參考。我以為我國憲法——以經過二讀會者為限——所沒有顧慮到的有下列的四個大問題：

(一)經濟生活的問題，

(二)團體生活的問題，

(三)分職的問題，

(四)立法的問題。

一 經濟生活的問題

少微研究過近代民治主義的人大概都知道：近代的民治主義的基礎不僅僅的建設在政治的自由上邊，並且要建設在經濟的自由上邊。因為政治自由的幸福，必定要在經濟自由之後，纔能夠享受得到。從希臘到十九世紀，凡在政治範圍之內活動的人，大概都是有產階級，他們自己並不曾嘗過經濟壓迫的滋味，所以他們開始就要求政治的自由權。那時不但不重視經濟的自由，並且把經濟事業排除在政治範圍之外。柏拉圖(Plato)的共產主義，就是想教治國的階級專門做政治事業，把經濟事業讓給奴隸階級去做。所以柏氏的結論，就是想使經濟的生活完全與政治的生活分開。直到法國革命之後，個人主義家也都一個個力爭人類政治上的自由權，把經濟事業劃在國權範圍之外，好讓個人去自由競爭。我國的憲法仍然死抱着個人主義的舊說，所以對於社會中的經濟生活，一個字也

不提。

經濟自由的唯一條件就在打破地租，利息，遺產等種種經濟制度，單以勞動做生活的基礎。俄國的憲法是共產主義的憲法，所以勞動羣衆權利的宣言第二章中明定土地，森林，礦產，水道，六畜，及田地附屬品等，一切宣告爲公產；並於憲法大原則章中（第五章）規定『俄蘇維埃共和國宣言勞動爲人人應有之義務，凡不勞動者不應得食。』（第十八條）他的財政政策就在『沒收資本家之財產，使全國人民對於生產分配上立於平等之地位。』（第十六章第七十九條）總而言之：俄國憲法的目的在打破資本主義，消滅剝奪階級，使全國人民都以勞動爲生活。這是他想達到人人經濟生活自由的唯一的途徑。

但這是共產制度；究竟這種制度能否試驗無弊，就俄國這幾年的政治情形看看，還不敢武斷的肯定。我們且退讓一步，再研究非共產主義的憲法。德國一九一九年八月十一日所公布的憲法，並不曾採取共產制度，故社會的公益和個人的私利並重。但是德國的憲法雖然是公益和私利並重，可是却有個人人共見的特點：就是他的目的是想用社會主義來代替個人主義。因爲如此，所以注重社會的公平，限制個人的自由；所以漸廢個人私有制，代以社會公有制，漸廢遺產繼承制，代以遺產國有制，漸廢私人營業制，代以國家營業制。

德國憲法第五章特別規定經濟的生活。在這一章中可以看出個人自由主義和社會主義的調和。且看第一五一條：

『經濟生活的秩序，應該和公平的大原則及人類維持生存的大目的相合。』

同時又規定：

『工商業的自由依國法之規定保障之。』

這是一方面維持公平的原則，一方面保障個人自由的鐵證。

德國的憲法仍然保障私有的財產，仍然保障土地私有制；但是一方又注重社會的公共幸福。且看一五三條：

「私有財產受憲法上的保障。」

但是同時又規定：

「公用徵收，在發達公共幸福的範圍內而有法律根據時，方得行之。」

由此可見私有財產，一方面為個人財產的安全起見，可得憲法的保障；一方面為發達公共幸福起見，又可以用報酬去徵收他。財產的繼承權也是這樣，一方面可由私人繼承，一方面又可由國家繼承(第一五四條)。

「土地所有權在德國也沒有完全廢止；但是「為供住宅的需要，為移民耕樵的發展，為農業的發達，可以徵收私人的土地所有權。」(第一五五條)再土地的價值增加，如果不因為勞力應用資本應用者，應由國家拿來謀達公衆的利益。(同上)至於土地的寶藏，及可以利用的天然力，——如礦山水利等——都一齊放在國家的監督之下；私人的礦業特權，依法律所規定，可以移歸國家。(同上)國家對於土地的監督：(一)為防止土地權的濫用，(二)想使人民有衛生的家宅。(同上)這就是防止土地集中於大地主的手中的最好的辦法。

私人營業的原則，在德國憲法中也沒有禁止；但是適於社會所有的私人的營業，得收為國有財產(第一五六條)至於現有的私人營業，雖然不完全廢止，可是得由國家令各邦或地方團體參與管理；國家對於私人營業認為不適當的，又得有抗議權。(同上)

綜看這兩國——俄國德國——的憲法，都充滿

社會主義的精神。俄國憲法上明定『俄羅斯共和國為一切勞動者之社會主義的團體，』（第五章第十條）目的在剷除社會中的寄生階級。果能行之久遠，則全國祇有一個勞動階級，絕沒有資本階級可以存在。在這種制度之下，當然不再有階級戰爭的弊病。就是德國雖然還沒有實行共產，但是已經用全力向共產方面走去。故俄國的激進的共產，雖然不能仿效，而德國漸進的共產，未始不可取法。我國憲法就是不採取共產主義，也應該把眼光放遠些，預先防止資本階級的成立，斷不能設法扶植資本階級，使將來的社會又要發生階級戰爭。

現在且看我國憲法的規定。第十二條：

『中華民國人民之財產所有權不受侵犯；但公益上必要之處分依法律之所定。』

此處所說的『公益上必要之處分依法律之所定，』大概是指着土地收用法一類說的。我國憲法上關於債權，遺產繼承權，土地所有權，私人營業權，都沒有特別的規定，可見得這些權利都一齊包括在財產權之內了。這樣囫圇吞棗的規定，實在很有些危險；以下且說明危險的理由。

關於財產權的理論雖多，但是各派共同的一點：就是『財產權是使勞動的人得享受勞動的結果。』照這個定義嚴格的解釋起來，祇有親手弄來的財產，纔可以由自己享受；此外如遺產，地租，利息，利潤，都不是自己勞動的結果，當然不能算做財產權了。如果財產權的內容是這樣，為鼓勵人人勞動起見，當然有受憲法上保障的必要。可是我國憲法上財產權的內容，絕不能作這樣嚴格的解釋；多半包括不勞而得的遺產，地租，利息，利潤等在內。換句話說：我國憲法上所認為「不受侵犯」的財產權，並不是由自己勞動的結果，卻是劫奪人家勞動結果的贓物。把這種財產權看作神聖不可侵犯，便不啻替賊

人來保護贓物!

再財產權包括土地所有權在內,更有許多危險。因爲土地本是天然生成的東西,土地所有權便是佔據天然物認爲己有的結果。世界上人口漸漸增加,所有的土地盡讓先來的人佔去,後生的人豈不要活活的餓死嗎?所以馬爾薩斯(Malthus)說道:

「一個人生在一切東西都被人家佔去的世界之中,如果他不能向他的老子要求到生活費,社會再不要他的勞動,那麼他便沒有得到一點食物的權利,他的生在這個世界上祇是多生的。「自然」的大宴會中,沒有他的座位,並且叫他走開,立刻就執行自然的命令。」(人口論第二版五三一頁)

由此看來,假如憲法上絕對的保障土地所有權,結果一定要使後生的人活活餓死了!個人主義派關於財產權的理論,有個不可遮蓋的缺點:就是祇要財產安固,不要財產平均。(樂利主義派的邊沁(Bentham)就是這樣主張。)我國憲法上雖然容認「公益上必要之處分」但是目的祇在使爲公共利益而設之事業,有收買或租用土地的機會;(參看土地收用法第一條。)並不像德國憲法對於土地所有權的規定,目的在防止土地權的濫用,和使人民得有衞生的家宅。歸綜一句話:我國的憲法對於遺產繼承權,土地所有權,私人營業權,都取積極的保護主義,無論財產所有主怎樣使財產集中,絕不受憲法上的限制;德國的憲法卻不是這樣,他對於遺產繼承權,土地所有權,私人營業權,都取消極的限制主義,財產所有主私人的利益如果違反了「公平的大原則及人類維持生存的大目的」時,國家卽有權力去實地限制。所以拿德國憲法關於財產權的規定和我國憲法相比較:一個可以代表社會主義的精神;一個祇可以代表個人主義的精神。

近來社會主義家把從前憲法上所規定的各種權利（如我國憲法自第五條到第十六條所規定的權利）通同叫做「政治的基本權」，把生存權，勞動權，全勞動收益權，叫做「經濟的基本權」。全勞動收益權，非在共產制度之下不能實現，至於生存權和勞動權，德國憲法中已經有了相當的規定。第一六三條：

「凡德意志人，應予以機會，使得由勞動而維持其生計。

有求相當勞動機會而不得者，則為之籌畫每人所需之生計。」

我國的法律尙沒有容認勞動階級參政的餘地，（因為選舉法以納稅為原則，治安警察法更不容工人作政治的集會結社）更說不上生存權和勞動權了。但是凡是制憲的人都應該放大一點眼光，或少微翻一翻歐洲的社會主義家的名著，使腦筋中知道：政治的基本權是中產階級享受的，要想保障無產階級的生命，非在憲法上容納經濟的基本權的精神不可。這就是因為經濟生活問題是近來憲法上的一個中心的問題。

二　團體生活的問題

從前的學者多把個人從團體中解放出來，聽憑各個人自己去自由發展。所以十八十九兩世紀的憲法學者，極力打破國家的專制，要求個人自由；極力打破「同業公所」（Guild）的專制，要求職業自由；極力打破教會的專制，要求信仰自由。這是解放個人的時期，當然要在憲法上絕對的保障個人的自由權利。可是現在的國家之中，個人的地位已經和從前大不相同了。因為現在社會的生活進步，一國之中，絕沒有純粹孤立的個人，祇有做社會之一員的個人。個人的能力和特性，大半都是社會養成的。現在人與人的羣集生活，並不像堆積許多鷄卵

右在一塊,倒很像絲絲相連的一個細網子,這條線牽連那條線,沒有一條線不與別條線發生關係。因此,便有許多學者把國家看作「羣」(Group)的結合體。且看白爾克(E. Barker)說:

「如果我們要是現在的個人主義家,我們便是結合的個人主義家。我們的個人,正在結合成羣。我們不要再做個人與國家(The man versus the State)(斯賓塞所著的書)的書,祇做羣與國的書了。……我們以爲每個國家多少總是聯合的社會,包括許多不同的人羣,不同的教會,不同的經濟組織在內,各個團體都可以行使對於團員的支配權。」(見英國政治思想史)

這些話如果是實,那麼,適應現在思潮的憲法,便應該特別注重團體生活了。

俄國的國家是由許多蘇維埃(Soviet)聯合而成的,所以中央蘇維埃,分區蘇維埃等組織和權利,都得到憲法上的保障。凡是勞動者的集會結社,都絕對的不受限制。德國憲法更特別的規定「團體生活」一章,(第二章)這一章中關於羣集生活——一如婚姻,家庭,教會等——都受憲法的保障。至關於集會結社,更有極明瞭的條文規定。

第一二三條:

「凡德意志人,平和的,且不攜武裝,可不必通知,並不必得特別許可,有集會之權利。」

第一二四條:

「凡德意志人,關於不背於刑法之目的,有結社之權利。

「此項權利不以預防方法限制之。

「各項團體遵民法之規定,有取得法人資格之權利。

「此項權利,不得以其團體所抱爲政治上,社會政策上,宗教上之目的,從而拒絕之。」

這種規定，雖然沒甚稀奇，但是總可算是適應現在社會生活的潮流。我國的憲法又怎麼樣呢？且看第九條的規定：

『中華民國人民有集會結社之自由，非依法律不受限制。』

這一條的規定從字面上看來，似乎很嚴重，很冠冕堂皇；但是仔細分析起來，便不啻把集會結社的自由權根本取消。（其餘言論著作，信仰，職業，……等自由的規定也犯了同樣的毛病）因為從正面說，『非依法律不受限制，』自反面說，『依法律便得受限制。』如果依戒嚴法，還不過暫時受限制，若要依治安警察法便要時時刻刻的受限制了。因為治安警察法，把集會結社的自由，放在行政官廳手中，不但政治的集會結社，要受行政官廳干涉，就是關於公共事務的集會結社，也要聽行政官廳的裁度。憲法上很好的一條規定，可以被「依法律」三個字，把他根本取消了。在現在羣集生活盛行的時代，羣衆的集會結社，如同吃飯睡覺一樣，又何必要經官廳特別許可。就是極守舊的英國人，也老早就承認這層道理了，（見戴雪的英國憲法論）不想一九二二年新出來的中國憲法，還不加以承認！——這又是我國憲法不能適應社會生活的潮流的一個鐵證。

三　分職的問題

從前的國家大部分職務在於治人，所以國家的動作，都含有權力的意思；現在的國家大部分職務在於治事，所以國家的動作，都含有義務的意思。從前唯其是權力，所以分配國家職務叫做「分權；」現在唯其是義務，所以分配國家職務叫做「分職。」大概近來社會事業一天複雜似一天，國家是謀社會公共利益的機關，故國家的職務也一天擴張似

一天。但是近來國家的職務是專門替社會做事業的，故每一個國家都有他分內應該做的種種職業，職業本是專門的事體，不分工便不能做得好。工場內分工的目的，全在「效律」(Efficiency)的增加，國家內各機關分職的目的，也全在「效律」的增加。故最近的國家，不按照中央和地方的性質分職，便按照國家和社會的性質分職，斷沒有不論何事都由中央立法或執行的。

近來國內有一派人害了神經病，以爲憲法上一列舉中央政府的職權，便是聯邦國家，又以爲凡是聯邦國家都是不能統一的：這話祇有教人笑死！最近如波蘭捷克斯洛伐克南斯拉夫的憲法，都是採取單一制，就像德國從前本採取聯邦制，現在的新憲法却把地方主義的觀念完全打破，幾乎變成一個很集權的單一制。所以我的朋友張慰慈先生就斷定：「聯邦制度實是違反現今政治的趨勢」(見本號歐洲的新憲法）我以爲小國家不取聯邦制猶或可說，斷沒有大國家如中國可以單一制成功的。德國的新憲法誠然把地方主義的觀念打破，但是中央與地方分職的觀念比較從前的憲法更加明瞭。且看德國新憲法第一章國家與各州分職的規定。第六條：

「以下各項屬於國家獨有之立法：

「甲，對外關係；

「乙，殖民地；

「丙，國籍，自由遷徙，出入境遞解；

「丁，國防制度；

「戊，幣制；

「己，關稅，關稅區商業區統一問題，貨物自由交通問題；

「庚，郵政，電報，電話。」

第七條：

「以下各項屬於國家立法：
「一，民法；
「二，刑法；
「三，法庭規則，刑事執行，官廳互助；
「四，護照及外人警察；
「五，救貧制度，遊民管理法；
「六，報紙，結社，集會條例；
「七，人口政策，產婦，嬰孩，孩童，及青年保護法；
「八，衛生法，獸醫法，及植物受病之保護規則；
「九，勞動法，保險，勞工及傭工之保護，勞動供求所法；
「十，國境內職業代表機關之設立；
「十一，戰事軍人及遺族之保護；
「十二，公用徵收法；
「十三，鑛產及生計的企業之收歸社會所有，關於公共生計上生計的財物之生產，製造，分配，以及定價；
「十四，商業，度量權衡，紙幣發行，銀行及交易所制度；
「十五，飲食品，享樂品，及日用需要品之買賣；
「十六，工業，鑛業；
「十七，保險制度；
「十八，航船，公海及沿海漁業；
「十九，鐵路，內河航路，水陸空中之自動機交通，公共交通上及國防上道路之建設；
「二十，戲館及電影」

中央政府的職權這樣列舉的規定，和美國聯邦憲法第一章第八條的規定性質上有什麼區別？故我說德國新憲法雖然沒有聯邦之名，可是他分職的精神卻和聯邦國絲毫沒有差別。至於俄國的憲法開首就把「聯邦」兩個字抬出來，明白寫下『俄羅斯蘇維埃聯邦共和國之憲法大原則』云云；各

條文內用聯邦字樣的不知幾多次；又安見得俄國的憲法不適應「現今政治的趨勢」呢？且俄國憲法第四十九條規定「全俄蘇維埃會議」及「中央執行委員會」的職權，也和美德的憲法一樣，列舉十七項大權屬之中央政府。所以我的結論：就是現今的憲法趨勢除掉幾個小國家而外，沒有不仿效聯邦國家列舉中央政府職權的；就是憲法上不明說採取聯邦制度的名稱，却斷沒有不明明採取聯邦制度精神的。

我國的憲法却是怎麼樣呢？經過八十天的爭議，（自民國五年十月二十日到六年一月）會議到十次之多，僅僅通過「第○章地方制度」六個大字。而地方制度草案之中，充其量不過把省議會暫行法中的權限微微列舉幾條充數罷了。現在雖然有人提議增加「中央政府權限」一章，但看看議會內的空氣，和議員先生們腦筋，覺得總有十之八九流於悲觀；而通過二讀會的條文，祇是囫圇吞棗的說：『中華民國之立法權由國會行之』（第二十條）『中華民國之行政權由大總統以國務員之贊襄行之』（第五十五條）如果要問中央的立法行政權與各省立法行政權有什麼界限？無論何人，不能解答；無論根據何法，也不能解答。這樣集權的憲法，不想還要出現在二十世紀中，真是奇事！

據我看來，古今權限的衝突，多半起於政權的不確定；故免除權限衝突的好方法：祇在有明確的劃分。當現在社會生活極其複雜的時候，要想不論何種職權，都一齊攬在中央政府的手中，結果祇有使一件事都不能做罷了。現在的分職學說，祇有兩種：（一）分職於地方，（二）分職於社會。前邊是聯邦制或地方自治制的分職；後者是同業的社會主義的分職。同業的社會主義現在已經丟開獨受中央支配的集產主義的方法，在「行會」（Guild）名義之

下造羣。一方面承認國家為生產工具的所有主，一方面却要求把這種生產工具的動用權付託在各種行會管理之下國家祇做鼓獎文明的事業，社會却要管理經濟生活的事項。一個國家之內，劃分許多區域，使各區域都有獨立做事的權限，叫做聯邦；一個國家之內，劃分許多行會，使各行會都有獨立做事的權限，叫做聯羣。但是現在的憲法，不採取地方分職主義，便要採取行會分職主義；如果一個都不採取，像我們中國的憲法，那倒真是『違反現今政治的趨勢』了！

四　立法的問題

近來的學者對於議會制度——代議制度——都不十分表示滿意，所以對於限制立法的問題，想出三種新方法：(一)是專門家立法制，(二)是執行部立法制，(三)是國民直接立法制。前兩種方法，祇有實例可引，在憲法上還沒有明文規定；第三種方法，現在的新憲法差不多都採用了。

為什麼要用專門學者立法呢？因為近代各國的立法部全由政黨把持，所以立法事業完全由政客包辦。又因為用政黨協議的選舉制，凡是品行高潔和思想獨立的人，都不大願意就政黨的範圍，所以每一次選舉，總要便宜了許多入黨的庸人，拒絕了許多不入黨的學者。立法本是一種專門的事業；當現在社會事業和情形越過越複雜的時候，要想有科學技術的立法，便不能不在被政客所盤據的議會之外，另想出一個方法，來救濟政客式的立法的弊病。美國各邦近幾年來試用的新方法，就是設立「立法起草局」(Drafting Bureau)來代替議員專門做起草的事務。據一九一三年的報告，各邦設立立法起草局的，已經有十三邦之多了。這十三邦中為議會或議員籌備的有兩件事：一是立法的參

考，一是立法的起草。這便是幫助議會立法的一種新趨勢。

再從前國會對於立法事項，幾乎毫無限制。但是照最近政治上的經驗，政府的職務還有許多不能够按性質分類的；有許多立法事業，爲執行的便利起見，不得不委託行政部去做。例如英國的地方行政部 (Local Government Board)，如果要不能立法，便沒有重大的職務可做。最近英國的稅務部部長說道：

『現在稅務的事務和前二十年或十年絕不相同。那時國會議決一種租稅，規定的非常的詳細，祇把執行的事務交給稅務部，使他照着國會設定的標準去實行。現在國會的意向：祇定下一些原則，把困難的事實讓給稅務部去自行裁度。所以現在我們稅務部所做的事務，很可以說是司法的事務，和近於立法的事務。』（見拉斯基 Authority in the Modern State）

這是從經驗上表現出來議會包辦一切立法，在事實上是絕辦不到的。

但是這兩種方法，不過是幫助議會立法，或分去議會立法權的一小部分，並不是奪去議會的重要的立法權。至於這第三種方法便是不信任議會立法的最大的表示。德國憲法中關於「國民公決」的規定如下：

『第七十三條　議會議決之法律，如總統在一月以內，決定提交國民公決時，得在公布之前，提交國民公決。

『法律之由議會議員三分之一要求展限公布者，如選民二十分之一提議，提交國民公決時，此項法律應即提交國民公決。

『選民十分之一要求提出某項法律草案者，亦以國民公決之。』

閣下曾有疾病之小孩否

如有之請觀以下之證書有益於閣下也



饒文明先生來函云小兒延慶年甫歲半內子又懷娠妊乳水不足當以小兒已逾周歲未另覓乳娘適時正值伏暑夏日炎小兒初斷乳哺外感暑熱遂致燒熱時作不思飲食面黃肌瘦日夜啼號遍覓諸醫均未奏效愚夫婦日夜焦思相對束手偶閱報載貴局之藥片善治小兒諸症迷津得筏喜不自勝乃向藥房購服不數日胃口漸開不復啼號服之未及兩月不但宿病盡除且肥壯可喜夫小兒一科難得良醫蓋其年幼無知方方學語即不能自詳病狀醫家之聞切無由自己也鄙人深感盛德特修寸楮以鳴謝悃

嬰孩自己藥片係英國通用嬰孩之良藥凡經售西藥者均有出售或直寄郵票大洋六角至上海四川路九十六號韋廉士醫生藥局原班郵寄一瓶可也

閣下之夫人及閣下自己

均屬相宜也

欲求身體強健必先使腸胃清潔則神清氣爽矣韋廉士紅色清導丸俱此功力無出其右者也功能微利毫無肚腹絞痛不舒之虞寧天四平街四洮鐵路局趙承爵先生來函云鄙人客身塞外僅係數月起居水土尚無不服深堪自慰詎知月來驟患大便閉塞頭目昏眩辦事殊不耐久精神恍惚加以面部起無數瘰癧明知係血毒之主因惟苦無良劑以調治偶見報章貴局所製之紅色清導丸為無上藥品遂專函承寄一瓶試服而且面部瘰癧大為減退頭目清爽神情大為舒暢溯其原因未始非貴局之功也



紅色清導丸凡經售西藥者均有出售或直寄郵票大洋六角至上海四川路九十六號韋廉士醫生藥局原班郵寄一瓶可也

幸福之保險

人生亂世、生活既艱、即有積蓄、亦難安置、不但盜賊兵燹之患隨地皆有、而且人心又多詐險機關、又不可靠、一經陷入平日辛苦而得之金錢、盡歸烏有、有時且遭牽累、是誠處世最難之一點也、本會專爲人生幸福計算、特創立有獎儲蓄會、先求種種穩固之方法、以爲事業之基礎、行之於今、已及十載、信用昭著、入會者紛至沓來、另有各種獎金、爲會員之鼓勵、最多一項、已有一萬五千餘元、謂爲人生幸福之保險、誰曰不宜、

全會每月儲款十二元

半會每月儲款六元

四分之一會每月儲款三元

每月可以得獎、期滿可以還本、有志儲蓄者盍自計之、

上海法租界愛多亞路七號 **萬國儲蓄會謹啓**

（章程函索即寄）

新近憲法的趨勢 代議制之改造

王世杰

職業代表制之產生——新比例選舉制之試驗——女子參政權之普及——新式公民票決制之採用——兩院制之衰落

歐戰告終而後，許多新造的國家，如德，奧，俄，南斯拉夫，捷克斯洛伐克，波蘭諸國，已經產生了許多新憲法，及關於憲法的新法律；許多舊的國家，如英，美，法諸國，亦有憲法修正案或關於憲法之新法律產生。這些新憲法，憲法修正案，以及關於憲法之新法律，因各國固有狀況之不同，彼此自然有許多歧點。但綜觀全體，他們却有一個共同的趨向；這個共同的趨向，便是代議制之改造。

改造方式中，次之兩種，所關甚閎：(一)以職業代表制，代替以人口及地域為選舉標準之舊式代議制；(二)以比例選舉制，代替多數選舉制。

我們略一沈思，便知道這兩種改造方式的產生及擴張，不外兩種原動力：一為近今社會主義的潮流，一為近今全民政治的潮流。職業代表制，起初差不多純是社會黨人的主張；至於比例選舉制，大半係受全民政治潮流的影響。換言之，職業代表制，是

因社會主義，想與代議制調和而發生的；比例選舉制，是因全民政治想與代議制調和而發生的。

這兩種改造的方式，不獨所關甚閎，且其內容頗形複雜，有詳細研究之必要。這兩種方式而外，尙有其他改造方式，亦堪注意。我們如想推測代議制未來的變化及其命運，應該對於所有新發生的改造方案，一一加以研究。

本文的範圍，在逐一討論這些改造方式的論據與實例；但文中所論列，以職業代表及比例選舉兩問題爲主；其他改造方式次之。文中所舉實例，以歐戰後之實例爲主，其他實例次之。近來制憲問題，又復誘起國中各方面之討論；本文的目的，不在向國人爲若何之建議，只在供給一般言國憲省憲者，以若干參考的資料。

一 職業代表制

現時一般的代議制，仍然是沿襲英格蘭中世紀遺傳下來的代議制，以人口及地域爲選舉的標準。（質言之，即某一地域之中，人口達若干額時，便得選出若干代表。）且當選之代表，對於一切事務，俱有代表選民之權。此種代議制，深爲現時英德諸國倡導「業組」社會主義（Guild Socialism）者所唾棄。他們反對此種代議制，並且主張職業代表制（Professional Representation）的動機，不外想令經濟問題，在國家政務中占一個特殊地位；不外想令勞工階級，在國家機關中占一個特殊位置。但他們的動機，雖是如此；他們對於現制之批評，卻尙有一番饒有趣味之理論：

人與地域，原非理性的標準，因爲一個地域之中，嘗包含着從事多種職業的選民，選民之職業既異，其利害自不一致；所以一個地域之中，斷不能覓得一個代表全體之議員。不獨如此，就是一個選民，有

時也不只從事一種職業；所以一個人的利益，有時也不是一個議員可以代表的。據主張業組社會主義者之理論，每一種職業，當由從事該種職業之人，覓一相當之議員，付以代表之責；其一人而兼數項職業者，對於各該職業，並應各各享有選舉權。如以一個議員，代表一個地域中種種色色的人民，及各個選民的種種色色的業務，其結果便是（一）議員與選民，意見利害，不能趨於一致；（二）議員既須代表各種選民的一切業務，則凡為議員者，當然不能對於一切業務，俱具有專門的知識與經驗。因為這兩種結果，倡導業組社會主義的人，乃嚴斥現時一般代議制，為虛偽的代議制，為缺乏專門人才的代議制。依着他們的理想，欲救此弊，惟有採用職業代表制，由各種職業團體，如各項工團，農團，商會，教員團體，律師團體之類，各各選出代表，組織議會，處理關於經濟的立法事宜。因為一種職業團體，（即所謂「業組」（Guild）所包含分子，利害情感較為一致，為其代表者既由各種職業團體選舉而來，每一代表又只代表一種職業，其對於各該職業，自必具有特殊之知識與經驗；緣是代表與被代表之間，意見利害可不至相差過遠；議會議席，亦不至為名為萬能實則一無所長之政客所占有。這就是主張職業代表制者之理論。（註一）

（註一）關於業組社會主義及職業代表制之討論，英美方面已有許多著作，茲擇記其數書於此：(1) Cole, Social Theory; (2) Orage, Guild Socialism; (3) E. de Maeztu, Authority, Liberty, and Function; (4) Laski, Studies in the Problem of Sovereignty.

但是一般主張業組社會主義的人，却不以為國家只應有一個議會；他們並主張於前述代表各項職業團體的議會（他們稱為「經濟議會」或「職業議會」）或「社會議會」）之外保留一個「政治

議會,」處理一切非經濟的立法事宜,如國防,外交,教育,宗教諸務,是依着他們的理想這個「政治議會」的組織,却不必與「經濟議會」相似,儘可按照普通選舉方法,以個人及地域為選舉標準。因為這些立法事務,對於各個人民,却有同等的利害關係,並不是僅僅關係一種或幾種職業團體的事體。

他們的這些計畫理論上是否充足,似無須作者下一斷語;且此制尚未經任何國家,充分試行,我們無充分經驗作根據,亦不能率爾評斷。我現在只再將反對這些計畫的人,或對他懷疑的人,所持意見,取其最要者,簡為說明,以為讀者諸君評判之標準:

就理論上看來,論者以為上述職業代表制,有兩種流弊:第一,此制足以誘起或增加各項職業團體之互相爭鬭。因為經濟議會的代表所代表的,既各為一種職業團體,而非地方團體,卽難免不移向日地方團體之相互爭競,而為職業團體之相互爭競。且各地方團體之選民,既各包含着種種色色的職業分子,利害衝突,初不必甚劇;為之代表者,亦自不必有激劇之奮鬭。至各種職業團體,性質既各不同,利害衝突難免不較地方團體為更烈。(註二)第二,此制足以誘起兩議會之互相爭鬭。政治問題,與經濟問題,疆界原不易劃分;如設立兩個議會,一掌政治,一掌經濟,他們的權限,却很不容易得一劃切詳明的規定。緣是他們衝突的機會就很多了。但這兩種流弊,還不過是理論上的缺點。就已往經驗看去,亦有攻擊業組社會主義及職業代表制者。所謂經驗,不僅指歐洲中世紀期內各城市中之「業組」(Guild)組織而言。最近倫敦大學政治學教授華拉士(Graham Wallas)氏,於其新著中(註三)並援據英國律師,醫士,及教員三種團體的經驗,指摘業組社會主義及職業代表制,足為社會改革之阻障。依着華氏的觀察,這三種自治的業組性質的團體,

在其過去歷史中，都極富於保守性；他們所有的改革，差不多都以外面的壓力為原動力，初未嘗由其本身發動。使無局外勢力，向之督促或向之建議，恐怕簡直不會發生重大的改革。這樣看來，社會一切生產事宜，如純由職業團體，自行處理去，社會的進步，就怕要非常遲鈍；所以各種職業團體，仍應由國家普通政治機關去監督，而不能以職業團體的團體，來代替國家政治機關。這便是華氏觀察的推論。

關於職業代表制的理由及其批評，從以上所述，可以窺見概要。現在我再舉新近憲法採用此制的兩個實例，以見此制已漸漸脫離抽象的討論時期，而入於具體的實用時期：

實例（1） 德國新憲法的職業代表制

德國一九一八年之革命，大半是社會黨人之力；綠是一九一九年之新憲法，大半亦是社會黨人的產物。該憲法對於普通議會，仍設上下二院；但上院（Reichsrat）的權力極薄；下院（Reichstag）的權力極大；故就實際言之，德國普通議會，殆可稱為一院制。但德國憲法，於此普通議會之側，更設立第三院，名為「中央經濟院」（Reichswirtschaftsrat），約略便是一個「經濟議會。」論他的組織，他是由各種實業之工人團體及其資本家分別選出之代表合組而成。論他的職權，他對於一切經濟，社會問題，有向普通議會提出

（註二七）英國有名社會學者韋特尼韋勃（Sidney Webb）及其夫人，於最近所著 A Constitution for the Socialist Commonwealth of Great Britain 書中，亦主張設立政治及經濟兩種議會，但他們對於經濟議會之選舉，仍認為應與政治議會一樣，不主採用職業代表制。他們所以反對職業代表制者，或即以此。

（註二八） G. Wallas, Our Social heritage (1921), 論 Professionalism 章。

議案之權；並且對於聯邦政府向普通議會提出之經濟，社會諸議案，有預先審議之權。

仔細看去，這個機關的性質，與前述業組社會主義者之理想，自然不無出入。就其組織言，「中央經濟院」並非純粹的職工代表團體，而為職工代表及資本家代表之混合團體。(註五)此其差異一。就其職權言，「中央經濟院」與普通議會並非對等團體，前者僅為後者之諮議及建議團體。此其差異二。但事屬創行，此兩種變通辦法，或亦勢所必爾；且第二項變通辦法，可使普通議會與「中央經濟院」不至發生權限上之爭辯，與牢不可解之衝突，尤為倡導兩對等議會說者所當注意之點。

(註五)主張業組社會主義的人，認生產問題之解決，須以工人自治為原則。每一種職業，應由從事該業之工人及工人所選舉之經理員組織一種自治團體——即所謂「業組」——以處理關於本業一切事宜。故該種主義之下，初無資本家存在。

這個「中央經濟院」成立之時期雖短，但德國新近發生了許多傾向社會主義的法律與議案，差不多純出此院主持之力，(註六)故其地位，已呈日漸鞏固，日漸發育之狀。總之德國新憲法，無論事實上能否盡量推行，如僅就理論方面評判，我們總不能不認為煞費匠心之傑構；「中央經濟院」之規定，特其一端而已。

(註六)可參看 G. Anschütz, Handbuch der Politik (1921), Band IV (Der Wirtschaftlicne Wiederaufbau), P. 350.

實例(2)　愛爾蘭新憲法草案的職業代表制

愛爾蘭革命風潮，迄今仍未終止；但自去年十二月英國政府與愛爾蘭一部分的革命首領，成

立和平協約之後，即已着手草擬憲法；本年六月，該憲法業經草就。現時愛爾蘭黨人之主張完全獨立者，尙不承認去年十二月之和約；自然亦不承認根據該和約所草擬之憲法。故此憲法，將來能否見諸事實，尙屬疑問。但該憲法草案曾採用職業代表制；其採用之形式，頗饒研究之興味，卽令該憲法終成廢紙，我們亦不妨給以紹介。

該憲法之特點，乃將職業代表制，不直接的應用到議會本身組織上去，而間接的應用到行政機關的組織上去。他將行政機關的國務員，分爲兩種：一則對議會負責任，其性質與英格蘭內閣之閣員相似；一則不對議會負責任，不由議會產生，而令各項職業團體，得參與其任用之手續。其詳細規定如次：

行政機關設一國務總理（President of the Executive Council），由愛爾蘭議會（Dail）選舉之。總理而外，另置國務員三人，由總理任用之。總理及此三國務員，對於議會負責任；如不得議會信任，卽須去職。此四人而外，尙另設國務員若干人，（至多以八人爲限）充各部部長。此項國務員，不由議會選擧，亦不得爲議會議員；其任期與議會同，而不因議會之不信任而去職。他的任用，係於議會外，由各政團按其在議會之勢力，依比例選擧法，組織一種委員會執行之。該憲法中，並規定各種職工，得設立職工自治團體；此項職工團體，對於此第二項之國務員，並享有推薦之權。（註七）準此規定，將來職業代表制，固大有發展之餘地；論者甚至預料將來愛爾蘭政府之各部，盡由各項職業團體之代表充任，（如教育部由教員團體之代表充任，農部由農會之代表充任，……）亦不得目爲玄想。

（註七）作者此時尙未覓得愛爾蘭憲法草案本文，以上所

過，係根據倫敦週刊 The Nation 本年六月二十四日所載。

以上兩個實例，一則實行之時間尚短，一則尚未施行，且其內容與一般主張職業代表制者之理想，俱不無出入；作者列舉於此，非謂得此二例，即可為評判職業代表制之根據，乃示此制富有彈性，初非有一定不移之程式。既有彈性，既無絕對的程式，愚意以為我們的批評，應向他具體的程式上去批評，而以不僅僅對於此制為概括的贊否為是。

二　比例選舉制

歐戰終結以前，英法兩民治先進國選舉法，尚屬一種多數選舉制。（法人名為 Système Majoritaire）多數選舉制，即各選舉區之議員，必須以得有過半數選票或得票最多者當選之謂。此種制度，是使少數黨盡為多數黨所排除。例如某選舉區假定應出議員五人，選民總數十萬人，每人各得選舉五人，隸於甲黨之選民為六萬人，隸於乙黨之選民為四萬人。如甲黨組織完善，甲黨選民所投人名一致，則該區應出之議員額五人，將盡為甲黨所有，乙黨至無一人當選。故此種選舉法，充其量可使全議會議員，盡為多數黨所占，其選民不及半數，甚至半數少（一）之少數黨，可無一人列席議會。

緣是十九世紀中葉，即有瑞士人費陀康斯特溫 (Victor Considérant)，英人哈爾 (Hare)，彌勒 (J. S. Mill) 諸人力主廢除多數選舉制，而代以比例選舉制。(Proportional Election) 亦稱比例代表制 (Proportional Representation)。至十九世紀末期，比例選舉制乃行於瑞士諸州及比利時。然此制之趨於普遍，趨於精密，仍在此次歐戰告終而後。此制本有種種形式，但其共同的目的，在使各政團所出議員與各政團選民數額成比例。（如以前例為喻，甲黨得選出議員三人，乙黨得選出議員

二人因三與二比，恰當六萬與四萬之比。）

茲先述此制之理由及批評，次及此制之實例。

主張比例選舉制者之唯一理由，在使少數黨亦得選出相當數額之代表，列席議會，抒發意見。換言之，此制可以減少多數黨之專橫，而令議會為各個政團之代表；且其代表復與各政黨之勢力成比例，故亦極形公允，而能令代議制與全民政治之精神相接近。

但是反對比例選舉制者，亦殊振振有詞：他們所持的理由，約而言之，不外左之數種：

（A）比例選舉制與多數政治之原則相背 此說頗不正確，因政治問題之取決多數，亦屬不得已之舉；自非不得已，即可代以他制。議會議員之選舉，儘有他法可為多數選舉制之代替，即不當固持多數政治之成見，而現議會議員之產生，概應由多數黨決定。且即採用比例選舉制，社會中一切議案，固仍取決於多數；又安得謂比例選舉制，足以破壞多數政治。如必屏除少數黨於議會之外，是不獨少數黨無直接的決定國家政策之權能，即其在議會抒發意見，以求間接影響多數黨之政策，亦不可得。揆諸事理，豈得謂平？豈得謂宜？

（B）比例選舉制足以破壞政黨內閣制 論者以比例選舉制之實行，可使許多小政團發生，可使議會雜有許多小政團之代表。其結果可使政黨內閣，不易成立。此說殆不能加以否認。但政黨內閣制，應否嚴格採用，尚屬疑點。瑞士聯邦政府行政委員會的組織，事實上概採用比例代表制；前述愛爾蘭新憲法草案，亦應用比例選舉制，組織行政機關；若德若法，戰前戰後，都是混合內閣，更不用說了。從知現時一般趨勢，與英格蘭十八九世紀遺傳下來的政黨內閣制，却是背道而

馳。即在英國，歐戰以來，此制亦已打破；將來能否恢復，尙屬極大疑問。

(C)比例選舉制足以增加政黨機關舞弄選民之機會　此爲反對比例選舉制的人，攻擊最力之點。他們以爲比例選舉制，內容較爲複雜，一般人民，不易了解其意旨；故採用此制，只是增加政黨機關的經理人舞弄選民及指使選民之機緣。此說亦或成爲事實；但比例選舉制，原有種種形式；其計算當選票額方法，亦有甚精密而不十分複雜者。德國新行選舉法，即其明例。

(D)比例選舉制可以減少選民投票之獨立與自由。　列國比例選舉制，有令選民投票，僅以各政黨薦選名單諸人爲限，且不能取數個薦選單中之人名混合投選者。此種束縛，亦即遭人攻擊之一點。但主張比例選舉制的人，所以追加此層束縛，亦自有其理由：他們以爲政治活動，根本的就是一種團體活動；處現代政治社會之中，任何私人的目的，都須假藉團體勢力，纔能實現。既然如此，我們如不犧牲若干分個人自由，我們的個人目的，畢竟無從貫達。照此推論下去，如果各個選民，不投一個政黨的人，而自由投選甲乙丙……諸黨的人，他的選票，變成無意義，他的政治志願，也就無從實現。(註八)

(註八)關於以上各種反對議論，詳見 Esmein, Droit Constitutionnel, Dicey, Law of the Constitution (Introduction, 8th Edition); Emil Klöti, Die Proportionalwahl in der Schweiz, Geschichte, Darstellung und Kritik, Joseph Barthélemy, L'organisation du suffrage et l'Expérience belge.

這樣看來，反對派所持反對理由，雖不無一二真實之點，然皆不能完全推翻比例選舉制。且無論什麼制度，他的好壞，都是一個比較問題；以比例選舉

制與多數選舉制相較，我們總不能不認比例選舉制爲良制。歐戰告終而後，此制之擴張，異常迅速；從前採用此制者，乃更擴充其採用之範圍；(例如瑞士從前僅僅各州採用此制；然歐戰以後，聯邦議會之選舉法，亦採此制。) 從前採用多數選舉制者，今則或部分的採納比例選舉制，(例如英法) (註九) 或完全採用比例選舉制。(例如德奧) 故比例選舉制之應否採用，理論上固不成問題；能否普及，事實上亦不成問題；今之問題，只是此制究應取如何之形式。

(註九) 英國一九一八年新選舉法，僅承認各大學選舉區得採用一種比例選舉法，名爲 "Preferential or Transferable vote"; 其他選舉區現時仍沿用多數選舉法。但該新選舉法曾附帶聲明，政府尙得委派委員審擇可以試行選舉之區域若干區，併爲較大之選舉區若干區，試行比例選舉制。(現時英國各選舉區大多數均只能選出議員一名，其餘亦只能選出二名；故不宜於比例選舉制之實行；其僅能選出議員一名之區，且無從實行此制。) 但如斯試行區域，總共所出議員，應以百人爲限。(現時英國下院議員名額，已增至七百〇九人。) 且該委員之審擇，尙須經交議會通過，始能執行。法國一九一九年新選舉法的性質，係調和多數代表制及比例選舉制之一種方式：凡得票過半數者，不問各政黨應選票額之分配如何，有儘先當選之權利。如一選舉區中，得票過半數之人，不滿本區應出議員之額，然後按照比例選舉法形式，分配所餘議員名額。此法理論上及經驗上，俱發見甚深之流弊。

比例選舉制的形式，實在很多，大半亦不十分簡單。例如比利時及瑞士諸州的比例選舉法；及最近英法的比例選舉法，如一一給以解釋，俱須用較繁之算學式，始能著其內容及其弱點。今爲篇幅及本文性質所限，殊不能一一說明。(註十)

(註十) 關於瑞比諸制以及其他比例選舉制之內容及其

利弊，詳見 Lachapelle, La Représentation Proportionnelle en France et a l'Etranger; 或 Esmein Droit Constitutionnel; 關於英國所採用的 Preferential or transferable Vote, 可看 F. William, Reform of Political Representation 或 Anson, Law and Custom of the Constitution (Vol I.)

現在我只列舉兩個實例；一個是極簡單極粗淺的比例選舉法；一個是很精密的比例選舉法。前者是五十餘年前曾經英國採用的；後者是德國最近頒行的。

實例(一)英國一八六七年的比例選舉制

此制一名 Limited Vote，為比例選舉制中最簡單最粗淺之方式；英國於一八六七年曾試用之。但一八八四年即被廢止。其法在令每選舉區選舉議員三人；(英人當時名此種選舉區為「三角選舉區」(Three Cornered Constituency)。但每一選民只能投選二人，以得票較多者當選。(註十二)採用此制，則少數黨選民但在全數三分之一以上，無論如何，必能選出議員一人。

(註十二)民國元年參議院選舉法及眾議院選舉法俱係模仿此制，但尚規定一個最小當選票額，並限制每人只得投選一人。

(A)參議院選舉法　參議院之選舉，每人一票，用無記名單記投票法；(即每票只能投選一人)以得票滿投票人總數三分之一者當選。當選人不足額時，應再行投票，至足額為止。

(B)眾議院選舉法　眾議院之選舉，每人一票，用無記名單記投票法。初選以本區應出當選人名額除投票人總數，將得數三分之二為當選票額；非得票滿額者，不得當初選當選人。凡因不滿當選票額致無人當選，或當選人不足額時，則取得票較多者，按照所缺當選名額，加倍開列姓名，再行投票，至足額為止。覆選以本區應出議員名額除投票

人總數，將得數之半爲當選票額，非得票滿額者，不得當選。

凡因不滿當選票額致無人當選或當選人不足額時，則重行選舉，至足額爲止。

實例(二)德國新行的比例選舉制

前例所述選舉法雖亦略具比例選舉制的精神，然以數學眼光觀察之，仍欠精密：蓋少數黨選民，如在某選區中不及選民全數三分之一，仍或不能有人當選；推之如少數黨在全國各選區，俱不滿選民全數三分之一，則該黨或竟至全國亦無一人當選。倘該黨選民之總數甚鉅，其所犧牲，未免太大了。此其一。(此弊即瑞比諸制，亦俱不免。)且上述方法，選民投票，仍以候補當選之個人爲標準；現時列國所行比例選舉制，大都以政黨爲目標，選民投票，不能自由投選一黨以外之候補當選人，僅對於各個政黨所提出之「薦選單」加以抉擇而已(「薦選單」中包含着一個政黨所推薦之候補當選人名；選民雖不能取數薦選單之人名混合投選，但對於一個「薦選單」中的人名，仍保有自由抉擇之自由。由是開票後，各「薦選單」中所列人名，如較該單應得議員名額多，則以該單中得票較多者當選。此爲列國一般通例。) 此其二。

德國一九一九年聯邦議會新選舉法，係以政黨爲選舉目標；且該法能令各政團在全國各選舉區中所犧牲之票額，減至極低度，此其特別之點。雖其制不似前例所述比例選舉制之簡單；然較比利時瑞士諸制，尚屬淺近易解。今述其詳細內容於左：

此法先預定一個票額，名爲當選票額，其數爲60,000；至議會議員之總額，則不預定，俾隨投票人數之多寡而定。

各政團得提出次之三種薦選單：

(A)「一選舉區薦選單」　此係各政團向各選舉區提出者。

(B)「聯合選舉區薦選單」　此薦選單係聯合數個「選舉區當選單」而成。(德國全國，分為若干聯合選舉區；每一聯合區，含有若干選舉區。將聯合區內各政團所提出之各「選舉區薦選單」歸併成一名單，即為該政團之「聯合選舉區薦選舉。」)

(C)「國薦選單」　凡已在諸選舉區，提出薦選單之各個政團，尚得對於全國提出一個「國薦選單」。

各政團「選舉區薦選單」所得票額，滿60,000時，該單即出議員一人；如二倍或三倍……此數，即出議員二人三人……其殘餘票額，則與該政團在同一聯合區中諸選舉區之殘票相加；亦按每60,000人出議員一人之比例計算；此項議員則歸諸「聯合選舉區薦選單」。此時如有殘數，則再與各聯合區殘票相加，復按每60,000人出一議員之標準，給該政團之「國薦選單」以若干議員。

今更設例以明之：

假定全國共分為甲乙丙丁戊五個聯合選舉區；又假定甲聯合區有A，B二選舉區；某政團在A，B二區所得選票，假定為

A選舉區　210,000

B選舉區　160,000

由是某政團在A選舉區應出議員3人，其殘票為300,000(210,000÷60,000=3+30,000)；在B選舉區應出議員2人，其殘票為40,000(160,000÷60,000=2+40,000)。以上議員由A，及B兩區「選舉區薦選單」分配。

復次，將A，B兩選舉區之殘票相加，30,000+40,000=70,000由是某政團尚得選出議員1人，(70,000÷60,000=1+10,000)此名議員，即歸諸某政團甲聯合選舉

區名選單;其殘票10,000,卽爲某政團在甲聯合區之殘票。今更假定某政團在乙丙丁戊聯合區尚有次之殘票:

乙聯合區	30,000
丙聯合區	50,000
丁聯合區	55,000
戊聯合區	40,000
	175,000
加入甲聯合區殘票	10,000
	185,000

由是某政團之「團體選單」尚可出議員3人;綜計該政團所犧牲之票,不過 5,000(185,000÷60,000=3+5000)。

右方所述之德國新選舉法,近復爲其屬邦普魯士做傚;其他國家,亦有模倣之者。

一般主張比例選舉制的人,以爲議會應該像一個鏡子,能涵照全國一切黨派的意見,且使各如其量,陳象其中。德國新選舉法,似已獲此功效;因爲德國根據該選舉法所選出之新議會,一般人士,俱認爲確能代表各政團之勢力。故卽就經驗而言,德國新選舉法之前途亦大有希望;將來此法倘竟成一般通行之比例選舉制,亦意計中事。研究憲法的人,誠不能不與以特殊之注意。

三 列國代議制之其他變更

以上所述兩種改造代議制的方式,不獨所關甚閎,且其內容亦復較爲複雜,作者所以不憚詳爲解釋,以作一般留心憲法問題者研究的資料。但歐戰終結而後,列國代議制的重要的變更,尚有數端,亦不能不各附以簡單之說明:

(A)女子參政權之普及　女權問題,發端甚早,在十九世紀初期及中葉,有多人討論,而尤以政治學者英儒彌爾,及社會主義派之法人聖西蒙,英人歐文諸人爲最。及至十九世紀末期,倡導

者益衆，文藝家如挪威人易卜生等，其著作亦大有造於女子的解放。最近美人渥爾德（Lester Ward）並創爲「女性中心」之說，極言女子天賦知力與道德優於男子，如不將社會勢力之中心，由男性移於女性，人類必無猛烈進步之可期。

但學理上主張女權者雖如此其衆，其在歐戰以前，列國之間承認女子享有選權及被選權者，究屬例外。（註十二）歐戰而後，女子參政，乃成爲一般原質，不獨新造的共和國家，俱於憲法中承認女子參政；卽英國憲法，美國聯邦憲法，亦各各授女子以參政權了。

（註十二）歐戰以前，女子享有中央或地方參政權的國家，只是斯堪狄那維亞諸國，英屬紐斯蘭，澳大利亞及美國諸邦。

列國女子參政運動的成功，一半固由於全民政治運動的潮流；一半原因，仍是經濟的原因。因爲最近列國女子參政運動的猛進，其得力於女勞動者之參加，（英德俱係如此。）及社會黨人之鼓吹與贊助，至爲不少。（列國女權黨人，雖不必盡皆贊成社會主義，而社會黨人則無不贊成女子參政者。）

至列國新近成立之憲法或憲法修正案，對於女子參政權的規定，不徒承認女子參政，並且承認男女選權平等；俄德奧捷克美諸憲法，概屬如此。（英國則對於女子選權，尙有特殊限制。）

（B）新式公民票決制之採用　公民票決制（Referendum）之種類甚多；就其一般性質言之，卽取議會所通過之法律案或憲法案，付諸公民投票表決之謂。歐戰以前，此制僅行於瑞士及美之諸邦。瑞士公民票決制之起原，遠在十九紀之初期；至十九世紀中葉，此制已漸流行於瑞士之各州；今則瑞士各州，除 Fribourg 一州而外，對於憲法案或法律案之成立，無不採用此制者；

卽瑞士聯邦政府亦採用此。制美國諸邦之採用此制，亦起於十九紀初期；今則採用此制者，已至二十餘邦之多。

瑞士公民票決制之發展；大半由於瑞士人民，篤信盧梭主權在民之說；美國諸邦最初採用此制，亦未嘗非民權說之影響；然近數十年間，此制擴張之重要原因，則以美國議會議員，嘗爲財閥所賄買，所左右，其信用大減，致使人民不得不採用直接造法之手段，以防止之。(註十三)

(註十三)參看 Bryce, Modern Democracies (1921), Vol II, P, 154.

瑞士及美國諸邦所採用之公民票決制，其形式大率可分爲兩類：其一爲强制的公民票決制 (Referendum Obligatoire) 卽議會所通過之法律案或憲法案，必須交付公民投票表決之謂；其一爲自動的公民票決制 (Referendum Facultatif) 卽議會所通過之法律或憲法案，必經公民若干人之聯名請求，始付公民投票表決之謂。此兩種形式，俱係以公民與議會共同造法制，爲議會單獨造法制之代替；其根本目的，在令公民與議會，分掌國家造法之權。然最近德國奧國新憲法，所採用之新式公民票決制，倘有特殊的作用，亦爲研究代議制的人，極須留意之點。

德國聯邦新憲法，對於憲法案及法律案，俱採自動的公民票決制；但要求召集公民票決之權，不僅屬諸公民，總統及議會，亦各有要求召集之權。(奧國憲法，且不以此項要求之權，委諸公民，而僅僅委諸議會。) 此種規定，蓋有兩種特殊作用：

第一德之公民票決制，可以解決行政立法兩機關之衝突。現代民治發達國家，欲防止議會之專暴，有以否決議會法律權，委諸行政元首者，美

國卽其明例。德人以爲行政元首，不應享有此權；但德國憲法第七十三條，承認總統有將議會已經通過之法律提交公民票決之權。由是總統與議會，對於法律案意見不一致時，遂以公民爲裁判機關。

第二德之公民票決制，可以解決上下兩議院之衝突。現時各國，遇上下兩院，對於法律案意見不能一致時，每苦不得一完善解決之法。按照德國新憲法第七十四條，下院通過之法律，如被上院否決，尙應送還下院覆議一次；如經過覆議，兩院仍不能達到同意時，則總統得以該案交付公民票決；又據該憲法第七十二條，上院對於下院通過之憲法修改案，不能同意時，得要求提付公民票決。（奧國新憲法第四十四條，亦有相似之規定。）這些規定，俱是以公民爲兩院的裁判機關。

以上公民票決制，係由政府或議會要求召集者；至公民要求召集，雖亦經德國憲法承認，但法定要求之人數甚鉅，事實上殆近於不可能。由此可知德國採用公民票決制，不在使公民與社會均分立法權；其主要目的，只在以公民爲政府諸機關之仲裁人。此卽德國憲法爲代議制及公民票決制特開生面之點。

（C）兩院制之衰落　兩院制之衰落，卽在歐戰以前，已露端倪；蓋英爲兩院制之發源地，英之上院，則自一九一一年議會法通過後，其勢力且大削；實權幾全爲下院一院所操握。（註十四）歐戰告終而後，兩院制之衰落，彰然益著。此種衰落，一半由於公民票決制之採用，一半以社會黨人主張政權集中爲原因。

歐戰後新造國家的新憲法，對於兩院制，或完全否認，而勵行一院制；南斯拉夫新憲法，卽如此

規定；（註十五）俄則更無論矣。或則名雖保存上下兩院，實際上上院不過保有否決下院法案之權，而並無完整之立法權。德國，奧國，以及捷克斯洛伐克新憲法，率皆如此規定。且其給予上院之否決權，即與英國上院之否決權相較，亦尚不逮。按照奧國憲法上院對於下院議決之一切財政案，固絕無否決之權；即其所能否決之案，如復經下院多數可決，該案仍可成為法律；捷克斯洛伐克憲法，亦有同樣規定。按據德國新憲法所規定，凡上院否決之案，如復經下院三分二之多數可決，總統即須逕將該案公布或以交付公民票決。故嚴格說來，這些上院不獨無完整之立法權，抑且無完整之否決權。這些國家的議會，與其謂為兩院制，不若直捷了當的稱為一院制。

（註十四）按照英國一九一一年議會法（The Parliament Act of 1911）上院對於一切財政案，無否決權；至於其他法律案，如經下院於兩年期間以上繼續通過三次，上院亦不能再加否決。

（註十五）南斯拉夫國，即前塞爾維亞國之改造，從前亦採一院制。

歐戰終結而後，列國代議制之改造，不外如右所陳。本文目的，只在供給國人以參考的材料，這些改造的方式，是否與吾國國情相投，吾國倘採用這些方式，應如何加以變通，凡斯諸問，以非作者草擬本文之目的，且恐非本文篇幅所能容納，因未能一一討論，讀者諸君，想能諒之。

世界新憲法

全書一百五十頁洋裝布面金字

一冊　定價一元

上海商務印書館發行

歐戰結果,新國勃興,即舊邦亦多經革命改造之程序,因之世界上產生許多新憲法.惜國內向無此等新憲法之譯本,研究世界憲政者,不免望洋興嘆.本館有鑒於此,特請專家搜集此類憲法全文,譯成漢文,合編刊行.計編中所包含者,有德意志,普魯士,澳大利,波蘭,察哥斯拉夫,巨哥斯拉夫,及俄羅斯七國之新憲法譯文流暢,校訂精確,洵今日憲法上之極良參考書也.

附告

本館原出有世界現行憲法正續.兩編,正編定價二元,續編定價二元•五角.



是能以少許勝人多許

▲金馬牌香烟・係用最上等國產烟葉所製・色香味三者俱臻上乘・吸此烟一枚・勝吸他烟數盒・善於品烟者・當不河漢斯言▲此烟罐內・附有獎券・積存多張・可換各種貴重贈品・

中國南洋兄弟烟草有限公司啟

請聲明由東方雜誌介紹 Please mention the EASTERN MISCELLANY.



▲浪費必無好果
應當決心節省

▲賭博既爲敗德
應當決心戒除

▲彩票無異行騙
應當決心勿買

▲儲蓄既是良策
應當決心實行

▲要求致富捷徑
應當決心儲蓄

(印有詳章函索即行寄奉)

上海北蘇州路二號 **東方儲蓄銀公司啟** 電話北二〇五二號

東方(36廿)

奉贈成功秘訣

請將下表塡就剪下寄至上海北蘇州路二號東方儲蓄銀公司當將成功秘訣及致富捷徑等書寄奉

(姓名)	(職業)	(年齡)	(通信處)

(東)

柔性憲法與剛性憲法

潘公展

▲讀勃拉斯論文之劄記

一 導言

十年民國，擾擾攘亂，因循至今，亂乃彌甚。帝制復辟，層出不窮；毀法亂法，前後相望；元首傀儡，武人專橫；殘殺相尋，革命屢已——凡此種種，原因雖多，而大法未立，國本飄颻，實爲因中之因。國民代表機關，兩遭非法解散，以致制憲事業，一輟於民二，再輟於民六。自是而後，南則護法，北則偏安，变相用兵，分崩漸著。兩三年來，聯省自治，呼聲漸高，草訂省憲，見諸事實，若湘若浙，均幸告成；然而或者有名無實，或者徒議不行，其於解決國是，皆無所補。乃者北方軍閥，倒徐擁黎，高標法律，昌言統一；雖揆之情理，容有未當，揆之事實，亦或未安，而恢復國會，繼續制憲之聲，要已洋溢乎全國。就近日事勢言之，六年國會雖已足常會人數，而制憲會議，則爲期尚遠；重以議員政客，奔競利祿，總統改選，內閣重組，方爲彼衆所屬目，制憲事業或幾漠然忘之矣。此外或主聯省會議草擬憲法，或倡國民會議制定憲章，衆說紛紜，更難捉摸；不知中華民國尚須再閱幾年方能有一部國家憲典爲全國上下所遵守，言念及此，能勿慨然！顧制憲之權雖屬國會，而研究之責實在國民；吾國民處此晦盲否塞之秋，當各本所知，貢諸當世，而不容置身事外，視國家憲法爲無關一己者也。

國民既當研究憲法矣，則或擬草案，或評省憲，或論現代之趨勢，或評他國之成文，途徑雖殊，宗旨則一。茲編所述，乃僅就憲法性質一點，分析言之，以供國人之參考而已。吾於下筆闡發之前，須先爲一言以聲明吾所取材，不外勃拉斯 (James Bryce) 歷史及法學論 (Studies in History and Jurisprudence) 一書中之第三編論文，謂之節譯也可，謂之劄記也亦可。

勃拉斯爲英國法學鉅子，其所著書歷史及法學論而外，尤以美國平民政治 (The American Commonwealth) 一書（中國已有譯本）及最近出版之現代平民政治 (The Modern Democracy) 最爲著名。歷史及法學論雖集諸篇論文而成，討論者不限於一點，而其中實有共通之線索，即將羅馬之歷史與法律及英國之歷史與法律融會貫通而比較之是也。第一篇論羅馬帝國與不

列強帝國之興盛；第二篇論羅馬與英國之法律系統所及於世界之影響；第三篇論憲法之性質；第四篇論憲法上之向心力與離心力——而尤以第三篇爲尤有獨到之見。勃拉斯曾爲牛津大學法學教授，故茲篇所取材之第三篇論憲法剛柔性者，即改一八八四年兩次演講稿而成，但是書出版於一九〇一年，故文內所引證之實例，亦以迄於是時者爲止。吾既將取材之著作略加敍明，以下即當入本文以論憲法之性質。

二　成文憲法與不成文憲法

欲明憲法之性質，不得不先言羅馬與英國之歷史，蓋此兩國之憲法影響於世界者至大也。羅馬由一小村鎮而造成一大帝國，其政治組織固自有其特點；英國亦以一小部落而造成一大帝國，然其性質與羅馬不同。經數度之遞嬗蛻變，英國君主早已徒有其名。古代如羅馬之城市，環地中海者何止百數，然惟羅馬則能生存而發展。當十四世紀時，如英國之自由王國，亦非少數，然惟英國則於十八世紀之末能發揚光大其政治制度，一方維持公衆之秩序，一方保障個人之自由。故英國憲法爲拿破侖時代以後歐洲立憲國家之模範，猶之羅馬憲法爲古代各國之模範。再英國雖不若羅馬之力征經營，然其海外殖民往往有自治之政府，與英國憲法精神相去不遠，此尤足證明英國爲全世界立憲國家之祖，固不僅歐洲各國已也。羅馬與英國之憲法，其影響所及既廣漠如是，則論憲法性質者，自不得不隨時引二國之例以爲論證，此吾人所不可不知者。

勃拉斯以前，區分憲法種類者，大抵別爲二類：（一）成文憲法(Written Constitution)；(二)不成文憲法(Unwritten Constitu-tion)。成文憲法者，以特殊重要之明文規定國家之政治組織，故其憲法曰成文。不成文憲法者，其始並無明文之規定，僅有歷代相沿之習慣，雖此習慣間或遞衍而成條例，而人之視此條例，並不以爲特定之法律，即此種種效力相等之條例亦未嘗融會貫通而特爲編訂，故其憲法曰不成文。勃拉斯以爲此種區別尚未精當，成文與不成文間實無顯然可劃之鴻溝，蓋一切成文憲法之中，要必包含多少向無明文的習慣，而於不成文憲法之下亦自有一種傾向，即定習慣爲明文而藉以約束羣衆也。且勃拉斯以爲憲法之成立，大概不外下述之二類：其一，乃自然滋長者，形式內容，不相配稱。其所包含，爲各種特定之條例，時期不同，來源亦異，更加以由習慣遞衍而成之條文，相與雜糅於其間。其他一種憲法，乃爲有意識的工作品，換言之，經過審議之結果，制成銜接之條文，使政府得本此以建立而運用其機能。此兩種憲法，難得有相當區別之名稱。名前者爲

「舊派」而後者爲「新派」可也；名前者爲「通常式的憲法」(Common Law Constitutions)而名後者爲「特定式的憲法」(Statutory Constitutions)，亦可也。然此種稱謂，終覺未能愜心而中理，乃不得不更取適當之標準以區別此兩大派之憲法。

三　憲法分類之新名稱

然則憲法性質之分類，當以何者爲標準乎？勃拉斯謂當以憲法對於通常法律及通常立法機關之關係爲區別之標準。通常式的憲法與國家通常法律立於平等地位，其制定，公布，取消皆由通常立法機關以通常手續行之；名之爲「憲法」者，即指通常法律中關於政制之一部而已。例如羅馬，立法機關祇有議會(中央議會Comitia Centuriata或部屬議會 Comitia tributa)，一切通過之法律有同等效力；又如英國，立法機關祇有帝國議會(Parliament)，國會制定一切法律，效力相等：此一派也。特定式的憲法，在國家一切法律中居最高地位，故有「根本法」(Fundamental Law)之稱，其制定，修改，取消，均須由特定之機關行之。其效力則駕乎一切法律之上，故凡通常法律與憲法抵觸者，通常法律必爲無效。例如瑞士聯邦憲法乃由人民制定，修正亦如之，而通常立法之權則僅操諸聯邦兩院，又如法國憲法乃由兩院合開憲法會議制定，至於修正，亦須先經兩院各自通過修正之提議，然後再合開憲法會議以修正之。故特定式的憲法，其效力較一切法律爲高，雖特定憲法之手續各國略異，而其視憲法爲根本大法，則固相同，此又一派也。

上述兩派之憲法性質固大有區別，然將以何名名之乎？名前者爲「流動」(Moving) 而後者爲「固定」(Stationary)，名前者爲「流質的」(Fluid) 而後者爲「固質的」(Solid)，雖均能規定此兩派憲法之性質，然勃拉斯則以爲有一更形確切之比喻，即稱前派爲「柔性憲法」(Flexible Constitution) 而稱後派爲「剛性憲法」(Rigid Constitution)，蓋前者有彈力性，能變換其形式而保留其原質，而後者則堅硬固定，不易屈揉如意也。

顧柔性憲法之名詞，或有人以爲未必遂爲圓滿，蓋如羅馬，如英國，各種法律之間並無顯著之區分，效力既屬相等，則關於政府組織之法律與關於行政細目之條例，實無術以爲嚴格之判別。例如英國一八三二年之「大改革法案」(The Great Reform Act)，一八六七及一八八四年之「國會改革法案」(Parliamentary Reform Acts)，明明爲憲法之性質，但其中所包含者有極小之條文，決不能謂之爲根本法，而且已有爲他種不能視爲憲法之法案所更動；他如一八三四年之「自治改革法案」(Municipal Reform Act)，一八八八及一八九四年之「地方政府法案」(Local

Government Act)又難區別其究爲憲法與否。在羅馬亦然。故嚴格言之，實無所謂羅馬憲法，亦實無所謂英國憲法；換言之，在羅馬與英國，皆無特定之法律足以稱爲根本法者。然則所謂羅馬憲法或英國憲法者，不過人人所記憶或文字所紀錄之許多「先例」(Precedents)，「風俗」(Customs)，「習慣」(Usages)，「信仰」(Beliefs)之總彙；雖以規定細目或涉及公私之法律，而此種法律之內容，又往往與先例及風俗相和合，蒙以合法決議，政治習慣之皮而已。因此之故，乃有人謂羅馬，英國，實無憲法，何有「柔性憲法」之稱。其實彼輩所反對者，僅爲由「憲法」之字義所生之誤解，對於憲法之稱謂，並不當有所反對。何以故？蓋必先有事物而後有事物之名稱，名稱雖不能確定事物之範圍性質，而事物之眞實自若。故凡規定國家政治組織之法律與習慣之總體，吾人名之曰憲法，而可不問其總體之爲有系統的與無系統的也；準是，則柔性憲法固未嘗不可稱憲法，而剛性憲法更無論矣。

四　柔性憲法之起源與其利弊

柔性憲法之起源，較剛性憲法爲古，卽一爲舊派而一爲新派，此吾儕已言之。但欲明柔性憲法之起源，不可不略略遡及古代希臘羅馬之歷史。嘗考古代有組織的政治社會，皆發源於小城市或小村鎮。蓋此種小市村中之居民，往往集合會議，而操握立法之權，有組織的政治社會乃因之而成。此種公民大會，希臘，羅馬之小城市均有之，適如紐英倫(New England)之市民會議(Town Meeting)，乃市民直接議事機關，凡市內公民均須列席，而非代表機關也。公民大會不僅爲最高立法機關，且爲獨一無二之立法機關，故卽使關於根本之法律，亦得隨時加以變更。故當古代希臘，羅馬，或歐洲中古時代，雖人民尚未具有正式憲法之觀念，而此種直接議會在事實上已負制定憲法之責任（所謂制定憲法卽制定一切指導政府之法律）。迨政治思想及法律學問逐漸進步，然後法律與習慣之關於國家組織者與關於個人權利者可以辨別，因通常流行之習慣而規定之法律，與因特殊情形而發生之法律，可以區分；是時，人民方有正式憲法之觀念。故古代國家之有憲法，實在人民具有憲法觀念之前。羅馬在征服意大利全境以前，其人民早已感有憲法，而英人之感有憲法，則在十四世紀時國會代表人民反抗主權之際。迨人民既一旦感有憲法，乃盡力以圖加增其勢力，使維持於永久。此加增勢力維持永久之方法，或出於特別尊嚴之文字，或出於誠懇謹敬之誓詞。由是漸進，剛性憲法乃應運而生。故剛性憲法者，產生於柔性憲法之後，而圖補偏救弊者也。

柔性憲法有弊乎？曰有。然天下事利弊相爲倚伏，有其弊，亦必有

其利。今請就柔性憲法利弊之點言之。憲法而謂之爲柔性，似無牢固永久之性質。不但新定法律可以多少影響於憲法，即憲法本身日常之運用亦往往足以改變其面目，故羅馬與英國之憲法，每閱十年，自必有所變易，使此種變易而不逐漸形諸法律，徒醞釀於人心之間，則久而久之，必有一次較激烈之爆發，而法律之改革以成。柔性憲法既由通常立法機關制定而修改，並不使用特殊神聖之工具，則巨大之變更與應用之途範在所不免；因此之故，或者以爲柔性憲法並不足以保障公共之秩序與私人之權利。然據勃拉斯所引之例證言之，則此說亦不甚確當。羅馬憲法，祇須經「中央議會」議決而不遭「部屬議會」反對，即可從事修改，因不得不謂之易，宜其變更頻繁矣；然三百年間，羅馬憲法內容之變更殊少，由古代習慣相沿而成的法律幾與羅馬帝國相終始。英國憲法之修改，祇須經國會之通過而已足，例如一八八三年四月九日之「炸藥法案」(The Explosives Act) 僅費數小時即通過於下院，繼以上院之贊同，次日即批准公布，於此可知即憲法中最神怪之條文如「大憲章」(Magna Cherta)「權利書」(The Bill of Rights)等，亦可於咄嗟之間頓遭廢棄，不得謂之非易。然英國自一六八九至一七〇一之二十年間，政府組織之大綱絕無變動，而一七〇一年以後憲法上最重要之變更，莫不經長時期之努力爭辯而始定。

由此言之，柔性憲法非必爲不牢固者。蓋憲法之牢固，不在乎形式，而實有賴於支持憲法之社會的與經濟的勢力，使憲法能與此種勢力相稱，則必可維持而不變也。

柔性憲法之所以能牢固者，尚有二原因焉：(一)柔性憲法者，乃由無形的習慣而變爲有形的政府骨幹，故必富於守舊性之民族始有柔性憲法發生之可能。國民性既偏於守舊，故議會即有隨時變更憲法之權利，而雅不欲濫用其權利；非法律中所包含之習慣不適於現代之生活，必不致有輕率更動之舉。(二)柔性憲法之根源，在於神權時代之習慣，較之人民自制之法律，更覺尊嚴。人民自制之法律，或出於一黨之意志，使此黨失敗，則法律之信仰價值或亦隨之而減，反不若逐漸演進之法律尚足動人之觀感而樂於遵守。故謂柔性憲法爲有彈力則可，謂其不牢固則不可。

柔性憲法之富有彈力，可取羅馬，英國之憲法證之。羅馬歷史上，有並駕齊驅之執政大員(Consuls)，有保護民權之長官(Tribunes)，有大權獨攬之迭克推多(Dictator)以至新地方官制之創造，大部分公民投票權之承認，管理屬地之運用舊制度，數世紀中，變更雖常有，而並不永久搖動主要之原則。人民權利之縮小與官吏權利之擴張，在他國或足爲亂亡之因，而在羅馬並不覺其危險。此其故蓋由於他國人民並無適應此類事變之準備，故一旦爲時

勢所迫，大權操握於一二人之手，憲法卽受絕大之打擊而不能恢復其常態；而在羅馬，則普通人民以及領袖人物皆有準備事變之素養，事變一來，不妨屈法律以就人事，事變一去，又必本人事以定法律，迭克推多既不致因被選而發狂，普通人民亦不致因事變而失法律之信仰，故循環往復，憲法終無破裂毀壞之虞。英國亦然。英國雖有一永久之行政元首，不若羅馬之有迭克推多，亦不若羅馬之有外患，不必常更法制以應事變，然法律上亦留有寬泛廣漠之伸縮餘地。一方面國會之權力固可以逐漸伸張，而他方面行政部之權力亦未始不可以增加。例如對內之鎮壓擾亂，對外之軍事動作，論法並不在英王權力範圍之內，而有時居然行使自如；又如國會常授權英王對於顧問機關發布關於應由法律規定之命令，此項命令或立時有效，或提出國會而經其贊同。由此言之，英國每年必有幾種次要之法律，雖不直接由國會制定，而與國會制定者之效力正復相等，然同時又並不破壞國會為惟一立法機關之原則；此其伸縮之餘地可想見矣。

柔性憲法有彈力性之利，而無不鞏固之弊，就此點言之，以較剛性憲法為優。蓋剛性憲法修改非易，使常事變發生之際，有修改之必要，而不能得修改之法定人數，勢必至於保守原有憲法，置此種外來事變於不問。但積之既久，人民要求修改憲法之趨勢愈甚，而憲法之不改自若，則必釀成劇烈之革命，而國家之政治組織乃破裂於一時。柔性憲法則不然，修改既易，結構非堅，可以屈曲如意而不致破裂，可以適應需要而不必革命。蓋憲法既有緩和改革之可能，則有志改革者何樂而不取緩和之手段，此所以在革命與保守之兩極端派間常有富於調和性質之中立黨也。故英國自君主專制之國進而為今日富於民治之國，取徑不外二途：一方限制君權，一方擴張選舉權，而此兩種方法無時不為逐步之進行，不激不驟。以有今日，此實不得不歸功於中立黨派之調劑，而中立黨派之所以能奏調劑之功，則又不得不稱頌柔性憲法之妙用也。

柔性憲法尚有一點可注意者，卽利於國家領土之擴張。凡他民族之因戰爭或條約而與本國併合者，卽可使之分享政治權力，而不必更動原來之憲法，羅馬英國蓋皆如此，當彼二國初時所兼併之民族，大率本來未嘗有立憲之政府，故必有柔性之憲法，方可隨時改革以容納新民族而使之有發言權。設本來皆為已有憲法之小國而欲圖併合，則其勢殆成聯邦，而非有剛性憲法維繫之不可矣。

如上所言，柔性憲法遂有利而無弊乎？是又不然。嘗考柔性憲法之趨勢，其結果非釀成寡頭政治（Aristocracy），卽變為剛性憲法。柔性憲法之所以變為剛性，容俟後論，而其所以釀成寡頭政治，則

不可無一言，蓋此即其弊害之所在也。

柔性憲法所以有釀成寡頭政治之趨勢，其故有二：（一）惟有智識經驗者始能善用柔性憲法而無流弊，至於一般民衆固未能了解古代習慣之價值，亦未能援引先例以資應用，故其所需要者毋寧爲簡單直捷之事物，否則徒便少數人之利用而已。（二）柔性憲法之下，國家行政官吏常比較的多得行動之自由，蓋法律雖間或限制其權力，而並不規定一完全之範圍，故官吏往往可以援引傳說或先例爲其自由行動之護符，藉假而寡頭政治之基礎以成。柔性憲法既有偏於寡頭政治之流弊，故羅馬，英國均有限制行政官吏權力之策畫；羅馬當行政官吏權力擴大時，並不直捷削小其權力，而以同時另置一種官吏爲抗衡之具，英國則不然，國會勢力漸張，君權即同時縮小，甚而至於任命閣員事實上亦須受國會支配，可想見矣。羅馬與英國，其人民習於自治，善於應變，而參政之權，又爲人人所公有，故憲法雖屬柔性，而尚不虞其政治之趨於寡頭，至於他國則難言矣。

五　剛性憲法之起源

今將討論剛性憲法之起源矣。剛性憲法之發見，不逮柔性憲法之古。歐洲立憲國家，除英國，意大利，匈牙利外（按此本勃拉斯所舉者言之，蓋在一九〇一年時也，大戰以後，奧匈分離，國體亦變矣。）其憲法皆屬剛性。亞洲惟日本爲立憲國，其憲法似與德國之剛性有相同者。（按，此亦僅就一九〇一年以前之事例言之，否則我國經一九一一年之革命，改國體爲共和，雖憲法迄今尚未制定，而於理亦當歸於剛性憲法國之列，蓋我國制憲，須經參衆兩院合開憲法會議也。）美洲則剛性憲法之國尤多，蓋美多新造之邦，宜其利於剛性；如合衆國不僅爲其一例，且實爲近世剛性憲法國之模範，正與英國爲柔性憲法國之模範相同，他如坎拿大，墨西哥，與中美之其他五共和國，南美之九共和國，其憲法亦皆具剛性。澳洲聯邦憲法亦爲剛性，蓋修改憲法必經各州之多數取決及人民直接投票表決，與修改普通法律之手續不同也。上述各國之憲法，皆爲近一百三十年來之產物，蓋一七七六年以前是否已有此種憲法之存在，實不敢爲之斷定也。

由上所述觀之，則剛性憲法成立之動機，大概如勃拉斯所言，可分四類（一）一國之公民，換言之，即一部分享有參政治權之人民，欲一方保護其權利使之不受侵犯，一方限制行政首領或官吏之行動。（二）公民，或意在取悅公民之首領，欲畫前所已有之政制於固定的，積極的條件之下，預爲防止將來之爭論。（三）建設新政治社會之人民，欲以一種機關規定政治制度，使人民皆統治於此政

制之下，而此政制既能維持至於永久，復能使人民明其大略。(四)各個的政治社會，或結合未固之一大政治社會中距離較遠之各羣，欲規定條件，一方保護各個自身之權利與利益，一方組織共同政府以維護公共事業之聯合關係。前二種，乃本已存在之國家變更其憲法而使之趨於剛性者；後二者乃新造之國家制定憲法而取剛性者，此其大較也。

勃拉斯更詳述發生剛性憲法之四種情形如下：(一)由君主欽定憲法，向人民保證其自己及後裔必依據法律以治理國家者，其憲法恆為剛性。近代歐洲之憲法，如普魯士王國憲法係一八五〇年維廉第四所欽定者，即其一例。他如薩鐵尼亞王國（即擴大而為意大利王國者）之根本法，英國之大憲章，雖逐漸變為柔性，而其初因皆由於欽定。西班牙與葡萄牙之憲法，以及法國一八一四年魯易第十八所公佈之憲法與一八三〇年路易斐律所修改之憲法，亦同屬於此類。(二)當一國破壞舊政制建立新政制時，其制定憲法恆為剛性。法國自一七九〇年以降之共和國憲法，雖面目屢易，而其為剛性則同。一九〇一年之巴西憲法，亦屬此類。(三)當新組織之社會正式入於自治的政治生活時，其憲法恆為剛性。例如比國離荷蘭王國而獨立後之憲法，及一七九〇年後組織成美國之各州之原有憲法，皆屬此類。即如坎拿大憲法及英國其他殖民地自治政府之憲法，雖並不由當地人民自行制定，而由英國國會頒布，然殖民地立法機關既無修改之權，似亦不得不謂之剛性。(四)當數自治政府間之關係漸形鬆懈時，謀鞏固之結合，乃有剛性憲法之制定。在此種情勢之下，此數自治政府初僅由條約的關係而成「邦聯」(Staatenbund)，迨聯合國之憲法制定，乃一變而為「聯邦」(Bundesstaat)。屬於此類之最顯著者，為北美合衆國，墨西哥聯邦，瑞士聯邦之憲法。

六　剛性憲法之修正

剛性憲法之所以為剛性，其主要之點，即在修正之不易。蓋柔性憲法可由通常立法機關隨時加以修正，而剛性憲法則不能。然則剛性憲法修正之手續如何乎？此在各國固有不盡同者，臚列而區別之，可得四類焉：

(一)修正之權操諸普通立法機關，但須以特別手續行之，與議決通常法律不同。然其所謂特別手續，尚有左列不同之點：

(甲)提議修正憲法案，須有議員總數若干分之出席，方可開議。如日本，比國，羅馬尼亞定此數為三分之二；巴威略定為四分之三。

(乙)修正憲法案，至少須有到會議員人數若干分之可決，

方可成立或有效；此法或與前法並行。如日本，美國聯邦上下議院，墨西哥，那威，比國，羅馬尼亞，塞爾維亞，保加利亞等均定爲三分之二；德意志帝國聯邦上院，希臘，薩克遜尼等均定爲四分之三。

(丙)修正憲法案成立後，即行解散兩院，聽候新議院解決；此法亦大率與三分二人數之例同時並用。如比國，荷蘭，那威，羅馬尼亞，葡萄牙，愛斯蘭，瑞典，及中南美洲諸共和國皆是。

(丁)兩院各自議決憲法應行修正案後，即開兩院聯合會議，起草及議決修正案。例如法國及海地。

(二)由國民選舉代表組織特別機關行之。行此法者亦有左列數端之異點：

(甲)特別機關議決修正案後，由國民投票表決之；例如美國各州。

(乙)普通立法機關兩次通過修正案後，甲國民依普通選舉法，選出名額兩倍之代表，組織特別會議決定之；例如塞爾維亞與保加利亞。

(丙)普通立法機關以三分二之可決，通過修正憲法案後，由國民組織特別會議決定之；例如巴拉圭，瓜地馬拉，洪都拉斯，尼加拉瓜，薩爾伐杜諸共和國。

(三)依照以上或其他手續，通過修正憲法案後，交由各地方議會決定之。（此法頗適宜於聯邦國但聯邦國不必盡用此法，如阿根廷聯邦國即採用第二種手續，巴西聯邦國即採用第一種手續。且採用此法者亦不必限於聯邦國，如美國馬撒佐賽州之憲法即須經各市議會之多數取決也。）此法分下列二種：

(甲)以各地方議會過半數之可決爲斷者；例如瑞士，澳洲。

(乙)以各地方議會四分三之可決爲斷者；例如美國，墨西哥。

(四)修正憲法案須由國民直接投票表決之。分二種如左：

(甲)以過半數之可決爲斷者；例如瑞士，澳洲（與第三種法並用）美國聯邦內之各州（除少數例外）。

(乙)以四分三之可決爲斷者；例如羅特島。

由上述種種觀之，剛性憲法之修正，實有四類手續；居其兩端者，即一則以此權付諸普通立法機關，一則以此權付諸公民之全體，而適當其中者則爲組織特別會議之一法。以地理的分布區域言之，以普通立法機關操修正憲法權者，大都爲歐洲國家及中南美洲諸共和國，以公民操修正憲法權者，大都爲美國各州，瑞士，及澳洲諸聯邦。總之，憲法鞏固性之大小，要視其修正手續之難易以爲衡，修正愈難者，鞏固性愈大，此盡不易之理也。

七　剛性憲法之利弊

柔性憲法之利，即剛性憲法之弊。故柔性憲法有彈力，而剛性憲法則無之，一弊也。柔性憲法能適時，而剛性憲法多固着，二弊也。然剛性憲法固自有其利也。有顯明之條文，使一般國民能了解國家根本大法之內容，一也。其權力超出於一切法律之上，其制定又有種種手續之繁，使國民對之油然生尊敬之心，二也。然剛性憲法最大之利益，則為鞏固。

憲法鞏固之利有二：一可以促進國民尊重維護之思想，一可以積聚國家政治組織之經驗。剛性憲法既有明定之條文，故不論行政首領之違法舉動，或立法機關之違法行為，稍明事理者皆可一望而知，宜告民衆，聲討其罪，而違憲者自不敢一再嘗試。因此之故，國本無飄搖之虞，政制無顛覆之患，人人遵此公共之軌道以進行，未有不感安居樂業之愉快者。

雖然，剛性憲法因修正之難而得鞏固之利，誠如上述，但亦惟其因修正之難而得破裂之弊。蓋柔性憲法富有彈力性，屈伸如意，故每遇事變之來，輒能變更之以求其適應，而無礙於憲法之本體，此激烈革命所以罕見於柔性憲法之國家也。剛性憲法則不然。其制定也，正如鐵橋矗立於江心之中，怒濤駭浪，未始不可以資抵抗，然而衝激之力一過其所能抵抗之限度，則斷折崩毀，勢所不免。故剛性憲法在平時確能鞏固，然時異事遷，設有一黨焉提議修改憲法以應事變，而不能得法定手續之通過，則憲法將終於不改；憲法不改，而事變愈著，則其結果非釀成革命不止。此證諸美國因黑奴問題釀成南北戰爭而可知矣。

夫憲法自制定以後，經多年之運用，人民對之，往往有二種相反之情感。其一，當憲法制定之初，固不覺其可貴，然日浸月潤，人民感於因憲法而得良好之政府，因憲法而得安寧之社會，因憲法而得保障民權，衛護國本，乃漸覺憲法為立國之本，不可不求其鞏固，而守法護法之心乃以此而愈堅。其二，社會情況，國家環境，日新月異，政制無絕對的善，祇求能適應時勢為可貴，故憲法當留有隨時修正之餘地，而不得徒以鞏固為其優點。由前之說，剛性憲法有其利，由後之說，剛性憲法有其弊；此其大較也。

然剛性憲法猶有一利焉，即其適合於民治主義是也。柔性憲法，並無編訂之明文，率為相沿之習慣，故解釋運用，頗覺困難，非有知識不為功，因此之故，一般民衆往往不明政制之何若，其弊也，國家政權往往操於少數人物之手，而寡頭政治以成；吾人固不能因羅馬，英國之能善於運用，而遂謂柔性憲法之必有利。剛性憲法，其制定也，出於人民代表之手，其修正也，亦出於人民代表之手。有明文

之規定，則人人得而誦讀之；有確當之解釋，則人人得而遵守之。憲法之要旨，政治之組織，既可藉教育之力，使家喻而戶曉，則少數當局雖欲舞法欺民而勢有所不可。故曰，剛性憲法宜於民主政治者也。

八　將來憲法之趨勢

柔性憲法與剛性憲法之起源與利弊，前文論之已詳，今所欲研究者，則此後兩派之趨勢耳。兩派可以並存耶？抑終必有一派流行而一派消失耶？此誠一至有興味之問題也。

有謂剛性憲法必佔勢力者，其所持理由有二：(一)近年來未嘗有新發見之柔性憲法。(二)現有剛性憲法之國未嘗有一焉變其憲法爲柔性者。反對者有詞以駁之，其理由則謂民權日益擴張，公論日益彰著，安用固定之憲法以爲約束立法，行政兩部之具。蓋其意以爲古代立法機關多由人民直接參與，即一般立憲國家，其議員亦罔不由人民所選舉而爲其代表；人民立此固定之憲法以桎梏自己之手足，於理爲不通。殊不知近代國家之疆域既較古代爲大，人民直接集合於全國之議會，在勢有所不能，故如瑞士，如美國之數州，雖一方設法使人民得逐漸直接參政，而其規定立法，行政兩部行動之憲法則依然存在。由此觀之，現有剛性憲法之國家，其憲法將仍爲剛性也。

然則現有之柔性憲法可以存在乎？未來建造之新邦將定其憲法爲柔性乎，抑剛性乎？欲答前一問題，須研究現代柔性憲法國家如(英國)之政象。自內部言之，則此等國家之人民往往有守舊之習性，不願見劇烈之變更，故憲法即有所變易，亦必循序漸進，而斷無驟易柔性爲剛性之可能。但自他一方面言之，則此種變更亦容有可能者。請以英國論之。曩日獨立或半獨立之小邦，以條約關係之聯合爲不足恃，往往變邦聯而爲聯邦，而所以維繫此聯邦者，則必有剛性之憲法；如一七八七——九年之美國各州，拿破侖倒後之瑞士，一八六六年之北德意志聯邦與一八七○——七一年之德意志帝國，及坎拿大，澳洲之聯邦均是。英國今日情形，蓋亦有此種傾向焉。其傾向有二：(一)使聯合王國化爲四州（英吉利，威爾斯，蘇格蘭，愛爾蘭）之聯邦，(二)使聯合王國成爲一大聯邦（包括聯合王國，坎拿大聯邦，澳洲聯邦，及紐錫蘭，殖民角，郡得爾，紐芳蘭之四自治殖民地）之一分子。此兩說，目前雖皆不能成爲事實（按，此處所謂目前，指一九○一年時而言，歐戰以後，英帝國之聯邦化，較前更形彰著，）而大勢所趨，則未必能斷定其必無實現之一日。設四州之小聯邦而實現，則四州必各有其議院與行政首領，而四州又必共以帝國議會爲其中央之立法機關，如美國之聯邦

上下議院然；果爾，則各州內部之事情而非關四州之全體者，必由各州議院自議法案，而帝國議會將無權再加顧問，而此劃分權限之剛性憲法乃爲事實上所不可少。又設包含七部之大聯邦而實現，則從前帝國外交由聯合王國主持與帝國經費由聯合王國負担之事必不復存在，而將由各部人民平等選舉代表組織一聯邦議會以處理之；果爾，則現在帝國議會所有一部分之權力必劃入聯邦議會之手，聯邦議會所定之法律必將處於最高之地位，而維繫此聯邦關係之剛性憲法乃應運而生。故即以英國言，就世界大勢之趨向觀之，其憲法亦有由柔變剛之可能，其他柔性憲法之國家更無論矣。

欲答後一問題，須觀察世界之大勢。所謂未來建設之新邦，其成立當不外兩途：（一）從前無國家統治之民族結合而成新國，（二）自舊國中分裂而成新國。前一種在事實上殆不可能，蓋世界土地，除歐洲而外，幾有三分之二已屬白人統治之下，偌大五洲焉有餘地，故此後之新國必自舊國中分裂而成（按歐戰後新興國之成立多由此道，不出勃拉斯所預料也）。然則吾人欲知此後新邦之憲法將屬何性，但看一八五〇年以後所有新國之憲法屬於何性，即可瞭然。此數十年間先後成立之新國，除無憲法之門的內哥羅而外，其憲法無不爲剛性，蓋當其獨立之初，固不欲有一鞏固之政治組織，而欲求政制鞏固非有剛性憲法不可；然則後此之新邦，其憲法性質雖不可得而臆斷，而其大概趨勢可以知矣。

憲法上民主政治種類之選擇

李三无

目次

緒言——民主政治種類選擇之必要
一　直接民主政治
二　代議民主政治
(甲)三權分立主義之代議民主政治
(乙)議會主義之代議民主政治
(丙)合議體組織之代議民主政治
三　人民直接投票制度民主政治
(甲)合議體組織之直接投票制度民主政治
(乙)三權分立主義之直接投票制度民主政治
(丙)議會主義之直接投票制度民主政治
結論——各種民主政治之總評

憲法之制定，所以確立國家之基礎，保護人民之權利，此盡人而知之者也。但國家基礎能否確立穩固，等諸苞桑磐石之安；國民權利能否保護得宜，絕無畸重畸輕之慮，則又視其憲法上所採用之民主政治能否適於國情以爲斷。代議民主政治，至今而既大露其破綻，文明國民，人人感受痛苦，無可諱言。其將彌而補之乎？抑將別求所以代之之物乎？是誠憲法上根本之大問題。我國今日所亟應討論解決者雖多，而莫急於憲法之制定。建國十有一載，根本大法，未見頒行，泯泯棼棼，醉生夢死。今始稍稍覺悟，羣知制憲爲時勢之需要矣。雖然，憲法者，民主政治之說明書也。憲法本體之良惡，實因其最初所選擇之民主政治之良惡有以致之。故當制定憲法之始，

對於民主政治種類之選擇，至宜深加之意。苟非取各種民主政治綜合研究其是非得失，嚴愼其去取，則輕之於始，必悔之於終。近代民主政治雖以代議民主政治爲普通，而代議民主政治之外，尙有爲多數國家所採用者一二種。故合計之，民主政治大別爲三：（一）直接民主政治，（二）代議民主政治，（三）直接投票制度民主政治。以下分別論之：

一，直接民主政治。　直接民主政治者，國民自爲一種直接機關，自進而直接行使立法權及行政權之一部之謂。瑞士聯邦中之 Uri, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Appenzell-Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden 等六州 (Canton)，俱行此制。達於一定年齡享有公權之住民，具備各該州憲法所規定之條件者，悉得直接出席於號稱直接機關之州民集會 (Landesgemeinde)，行使立法權及行政權之一部，與夫關係國民重要事項之同意。無論制憲權 (Pouvoir constituant) 與組織權 (Pouvoir constitué)，俱發動於州民集會。此種制度，最能完全實現所謂民主政治之理想。昔盧梭有言：『國家本爲獨立的個人依社會契約而構成，法律者，個人政治的結合而行動之條件也。故服從法律之人民自身，不可不爲法律之制定者。必如此而後公共利益方可確保；而公共團體，方有意味。』（民約論 Contrat Social 第二篇第六章論市村）又曰：『因國家制度之目的所在之共同幸福，而得運用國家之力者，惟共同意思耳。然而所謂意思，不能讓與他人者也。』（同上第二篇第一章論市村）而倫敦大學歷史教授哈蕭 (F. J. C. Hearnshaw) 更持極端之論曰：『以嚴格的意義言之，民主政治，實爲國民全體直接行使統治權之政治。卽無須代理者或代表者，自進而行使統治權能之謂。國民全體，在一種國民議會，制定法律，執掌行政司法，雖裁判等事，亦必集合國民全

體，召犯罪者而公斷處罰之。此種民主政治，乃爲純粹之民主政治。亦惟有此種政治，乃能附以真正民主政治之名。」(F. J. C Hearnshaw, "Democracy at the Crossways; a Study in Politics and History with Special Reference to Great Britain." 1918, P. 2.) 蓋此制一行，而代議民主政治所生之弊害，當一掃而空；全體國民之意思，俱得表現於立法行政司法各方面。固最合乎民主政治之真精神者也。特直接民主政治，實行上有兩種困難：第一，人口衆多，土地廣闊之大國，欲聚數千萬萬之國民於一堂，共議一事，事實上殆不可能。故哈蕭又爲轉語曰：「然而此種國民直接之政治，惟彼小國及其社會的不平等與經濟的單純達於極度之國家，乃可行之。」(Ibid., P. 3) 信哉斯言。依一九〇五年之調查，瑞士實行直接民主政治之六州中，其人口最多之州，爲Appenzell-Ausserrhoden，不過五五七三〇人；人口最少之州，爲 Nidwalden，僅一三二一七二人。(W. Hasbach, Die Moderne Demokratie, S. 136.) 施行此制，故不覺其困難；而非廣土衆民之國所宜出也。第二，實行直接民主政治，集全體國民而議事，爲日不可過多。彼瑞士六州州民集會，大抵年僅一二日；以此至短促之期間，而欲解決所提出之多數問題，事實上殆有所不可。因是瑞士實行直接民主政治之六州，另設州參議會 (Landrat) 以彌其缺。但既於州民集會之外，更有一州參議會以爲代表機關，則已反乎直接民主政治之真精神，而有似乎代議民主政治之用意矣。總之，直接民主政治，僅地狹人稀之小國爲能行，決非我國所能採用者也。

二，代議民主政治。　代議民主政治者，一切國家作用，俱由一般國民選出定數之國民代表者以執行之之謂也。直接民主政治，"Pouvoir constituant" 與 "Pouvoir constitué" 無不保留於自身；而在實

行代議民主政治之國，關於憲法之改正，固亦有於憲法上明文規定，應依一般國民複決（Referendum）以定其去取者；然而如立法，司法，行政等所謂"Pouvoir Constitué"之作用，則無不由一般國民中選舉全體國民之代表者，委任之於各機關，而不容國民全體直接行使此等權限；國民全體，不過依選舉其代表者之行為，而間接參與之已耳。

代議民主政治，依其運用方法之不同，又得分為三種。如左；

（甲）三權分立主義之代議民主政治。

（乙）議會主義之代議民主政治。

（丙）合議體組織之代議民主政治。

三權分立主義（Separation of powers）之代議民主政治，當然以北美合衆國為典型。美國採用孟德斯鳩三權分立說，使行使立法權（Legislative power）行政權（Exacutive power）司法權（Judicial power）之三機關，互能保持其獨立；依三機關相互之抑制與均衡（Checks and Balances），俾人民之自由，得以永久確保。在此原則之下，雖若三權相互牽制，足能調節他之權力之專橫；實則立法行政司法之三機關，各自獨立，各不受他之任何機關之監督干涉或指揮。其極也，國家之統一，因以破壞，機關之跋扈，無法制止。且行三權分立主義代議民主政治之國家，人民一方舉出執政者，一方復舉出代議士以監督之；而政策之發動，又全然出諸議會，執政者但拱手奉行；此類國家，似與眞正民主政治相脗合；然所謂政策之發動出諸議會者，並非出諸議會之多數，實不過一二政黨領袖實行所謂博司主義（Bossism）以縱操於其間；則所謂民主政治之精神，無復存也者矣。

議會主義之代議民主政治，以法蘭西智利等國為其模範。此種代議民主政治，就其國民自身不直

接行使立法行政司法等國家作用，而由一般國民中選舉國民代表者為之代行之一點而言，與三權分立主義代議民主政治無異。特三權分立主義代議民主政治，以權力分立主義為基礎，政府與議會，各自獨立；內閣及構成內閣之閣員，無不從屬於行政部最高機關之總統，而對之負責；至對於議會，全然不負政治上之責任。而在議會主義代議民主政治，其根本思想，決非權力之分立，而為權力之協同。大總統雖亦對抗立法部而牽制其勢力，同於三權分立主義；但僅為形式上行政部之最高機關，在實際上並不對於人民直接負政治上之責任；直接負政治上之全責任者，為內閣。大總統形式上雖有重大之權限，然欲實行此等權限，必得閣員之副署；未經閣員副署之行為，完全無效；而內閣之組織者，必為在下院得多數之後援者；內閣之運命，懸於下院多數之信仰與否。是故議會主義代議民主政治之國家，行政部一切政治上之設施，不可不多方謀所以迎合立法部之意向，蹇後跋前，動輒得咎。然則議會主義代議民主政治，實下院多數黨領袖之政治，非真正之民主政治也。

　合議體組織代議民主政治者，有合議體組織之最高行政機關之民主政治也。此與三權分立主義及議會主義不同：既不依三權之抑制與均衡，以確保人民之自由；又不使組織政府之國務員，對於議會負其責任，而因以維持人民之自由；惟行政大權，不專屬之大總統一人，而委之二人以上之合議體，以防行政權之濫用。合議體組織之代議民主政治，與歐洲古代及中代之共和國相同；行政權委諸多數人，而和衷共濟以出之。現世各國行此制最顯著者，為瑞士聯邦中之福勒俾爾（Freiburg）。新德意志共和國各邦中，亦有行此制者。合議體組織之代議民主政治，國民除憲法改正而外，並不直接參與

國政，惟依選舉立法機關之大委員會Grosser Rat, grau conseil 之議員，以間接參與政治而已。此點蓋與他之代議民主政治，毫無所異。惟福勒俾爾行政部最高機關之行政參議院 (Regierungsrat, Staatsrat) 委員及司法部最高機關之大理院推事，俱由立法機關之大委員會選任之；祇此一端，已完全與三權分立之原則根本不同。且大委員會，每年使行政參議院及大理院提出報告書，而因以實行其監督；是則尤與三權分立主義性質上完全相反，而大似乎議會主義之國家。但大委員會雖有選任行政參議院委員且監督其行政之權能，而行政參議院委員之運命，決不懸於大委員會多數議員信任之有無；一旦既經大委員選任以後，於其任期中，並不因大委員會之不滿意而去職。且行政參議院之委員，不僅不必為大委員會之議員，更無兩者可以相兼之慣例。此豈得以議會主義代議民主政治之名加之。特合議體組織之代議民主政治，立法行政司法三權之發動，出於一源，太失調和牽制之效；而機關之權力，又無法可以使之均衡。況乎行政作用，必依合議制之最高行政機關而行。居國家對外對內關係非常複雜之今日，殊覺手續煩難，措施不易；更如國家事務中有敏活處理之必要時，將益苦於應付無方；而在領土遼闊政務紛繁之國家如我國者，實行此制，尤見障礙百出。且立法權屬於所謂大委員會一院制之議會，蓋根據民主政治無特別權利無特別階級，一切國民，俱應立於平等地位之純然民主思想而然；但以一院制之大委員會，監督行政權並司法權之行使，且有選任行政機關及司法機關官吏之全權，而無調和此種機關專橫之機關；權力平衡，完全破壞。其極也，大委員會，且將成為變相的專制政治，無復留有絲毫民主政治之精神。此所以從來採用此制者，已漸改絃更張，別謀較

良之制度。如一九〇七年之威里斯(Wallis)是也。總之：代議民主政治惟一之缺點，在於少數支配多數；以一部分人之意思，利用其特殊之勢力，以操縱全部人民之生死，而仍不居其名，爲多數之多數政治，結局無一不歸於爲多數之少數政治。是故近世列國憲法，關於民主政治種類之選擇，已有直接投票制度之趨勢矣。

三，直接投票制度民主政治。　直接投票制度民主政治者，人民依各自直接投票之方法，以決定法律之制定及其他一定行政事項之謂也。代議民主政治，立法司法行政等所謂組織權(Pouvoir constitué)之行使，由其自一般國民中所選出之全體國民之代表者，委任之於各機關，而非全體國民參與此等權利之行使；除改正憲法之外，常依選舉其代表者之行爲，而間接參與政治。直接投票制度民主政治不然，非僅關於憲法之改正，卽通常法律之製造及其他一定行政事項之決定，亦恆依人民直接投票之方法，各自直接參加其間。此與代議民主政治性質上不同之點。人民直接投票制度民主政治，人民自身行使立法權並行政權，此有類乎直接民主政治；然直接民主政治，爲有積極的身分之公民全體，自居於所謂州民集會之合議的機關構成員之地位，以表示其統一的意思；而直接投票制度民主政治並無通乎人民全體而構成其統一的意思之有組織的合議機關，惟依各個之人民，在各別之場所，各別之時間，依投票之方法，而參加一般之決定已耳。此又與直接民主政治性質上不同之點也。

直接投票民主政治，又因其法律上機關編制之方法不同，得別爲左之三種：

(甲)合議體組織之直接投票制度民主政治。

(乙)三權分立主義之直接投票制度民主政

治。

（丙）議會主義之直接投票制度民主政治。

合議體組織之直接投票制度民主政治，爲瑞士聯邦中露勒俾爾及實行直接民主政治之六州以外各州所採用。在此種制度之下，國民依後列三種權利之發動，實行直接投票之方法，而參與國政：

1，複決權（Referendum）。

2，創制權（Initiative）。

3，罷免權（Recall）。

複決權者，人民自身在一定制限之下，依直接投票之方法，參與國家法律之制定，變更，及廢止，並行政事項之決定之謂。合議體組織直接投票制度民主政治，其立法行政司法各機關之組織，與上述合議體組織代議民主政治略同。惟此類直接投票民主政治，又分爲二：

A，人民否認權（Referendum als Veto）。

於法定期限內，由定數以上之公民，對於立法部所制定公布之法律，表示反對意思時，付諸一般之直接投票，以決定其存廢者，謂之人民否認權制度。此爲制限立法部行爲最簡單而最便宜之方法。故世界各國中，採用此制最早。（St. Gallen, 1831; Baselland, 1832; Wallis, 1839; Luzern, 1841; Thurgau, 1848; Schaffhausen, 1852）但此種制度所以必要，實因人民自身，不參與法律之決定，而專委之立法部代行。苟人民自身直接參與法律決定時，此制卽無復存在之餘地。是則人民自身一旦得直接參與法律之決定，人民否認權制度，卽應廢止。此瑞士各州，今日已不復見人民否認權之存在；而一般所流行者，僅爲下述立法的複決權矣。

B，立法的複決權（Gesezesreferendum）。

立法的複決權制度，爲人民自身依其一般投票而直接參加法律之決定，因以表示全民政治之精神。

此更得析爲二類:

子,任意的複決權(Das fakultative Referendum)。

丑,強制的複決權(Das obligatorische Referendum)。

任意的複決權制度者,僅依人民之希望,訴諸一般直接投票而決定法律應否成立之謂也。瑞士聯邦及其他七州,俱行此制。人民欲實行任意的複決權,必於憲法所規定之一定期間內,依定數以上之希望者之提議,然後乃可實行。僅就此點而言,與前述人民否認權制度,似無稍異。實則人民否認權制度,爲人民對於既成之法律,表示不滿之意,欲依一般投票之方法而廢棄之;至若任意的複決權,則爲人民依一般投票之方法,對於法律之制定,而決定其應否成立之一種意思表示也。

強制的複決權制度者,憲法上明文規定凡立法機關所行之事項,應付諸一般人民複決之謂也。例如一種法律案之提出,先由立法機關決定,再依一般投票以爲最終之決定,而後乃生應否成立之結果。現今行此制者,爲瑞士聯邦中 Bern, Schaffhausen 等十州。普通多用於修正憲法及其他之法律之時。

創制權者,人民在一定制限之下,得提出請求書,請求依一般直接投票之方法,強逼議會通過某種法案之謂也。瑞士各州中,除 Luzern 外,人民俱有此權。苟有法律規定一定數目以上之人民,提議某種法律時,當然成爲法律案;依一般直接投票以決定其可否。果人民多數贊成之者,此種法律案,即成爲法律。僅就此點而言,似與直接民主政治無異。但直接民主政治,法律提案之形式,由州民集會直接動議而出之;而人民直接投票制度民主政治,則不外乎一種請願之形式而已。

罷免權者,人民在一定制限之下,得提出請求書,

請求由一般國民以不信任投票之方法罷斥其所選舉之官吏之制度也。瑞士各州中，除福勒伸爾及採用直接民主政治者而外，俱有此權。蓋罷免權制度一行，而貪暴庸猾之官吏，俱將絕跡，是誠民主政治中澄清吏治之惟一良法也。

要之，合議體組織之直接投票制度民主政治之發生，實因欲彌補瑞士式之代議民主政治之缺陷。複決權所以矯正議會積極的罪惡，創制權所以矯正議會消極的罪惡，而罷免權則所以爲汚官酷吏之懲警者也。但其嬗遞蛻化至於今日，已與直接民主政治相逼近矣。

三權分立主義之直接投票制度民主政治，爲北美合衆國諸州所盛行。曰三權分立主義直接投票制度民主政治者，以其一方實行三權分立主義，一方更兼行直接投票制度也。通常所謂直接投票制度，似爲瑞士所專有；實則不然。尤以關於憲法之修正，憲法上明文規定應付諸人民一般之總投票而決定之者，以美國諸州爲濫觴。一七八○年 Massachusetts 一七八四年 New Hampshire 俱明定關於憲法之修正，應依複決權制度以訴諸人民一般之投票。爾後此例雖暫不仿行，然自十八世紀以來，各州俱以次採用，從此憲法制定權與立法權，析而爲二：使憲法制定權，屬之人民；立法權則屬之議院。然此種制度，至今日而全然一變其性質。卽在應以通常法律規定之事項，美國各州，亦往往以憲法修正之形式，利用人民直接投票之制度，以決定其去取，而憲法以外普通立法中關於特殊之事項，亦往往規定應依人民一般之投票而決定。例如：公債募集，特權銀行之設立免許，一定稅率租稅之賦課，特定州財產之處分，女子參政權，教育黑人大學所在地之決定等，皆是。他如創制權，罷免權，俱略同於瑞士。由是以觀，美國諸州，亦漸次失其純粹的直接投

票民主政治之特色，而亦有直接民主政治之趨勢。

議會主義直接投票制度民主政治，爲歐洲大戰後所發生；而德意志新共和國，實爲其模範。德意志新共和國憲法，以一九一九年八月十一日告成。新共和國憲法既成，而從來之官僚政治，一變而爲完全的民主政治；其政治之基礎，立於所謂議會主義之上，而兼採人民直接投票制度，以防議會之專橫，而補代議民主政治之不足。其政治上之責任，由各國務員共同負擔；政府由國務總理及國務員組織之，與大總統毫無關係；國務總理及國務員之任免，形式上爲大總統之職權；但國務總理及其他國務員之任職，不可不得議會之信任；故國務總理及國務員，俱得同時兼任議員。此與法蘭西等國議會主義代議民主政治無異。惟依德意志新共和國憲法之規定：不僅爲議會主義，較之議會主義，更進一步。如前所述，議會主義代議民主政治之理想，一切國家機關，俱與國民直接選出之議員所組織之議會相結合，而付議會以全權；國民常間接爲一切政策之最高指導者與最高審判者。但其結果，未有不徒留制度上之美名，而墮落於爲多數之少數政治者。欲求全體國民之意思，眞正由議會代之發表，至今日蓋殆已絕望。此雖爲國民政治道德上之關係，而亦代議制度無可避免自然發生之弊端。新德意志共和國憲法，因欲補救此弊，特爲規定人民直接投票制度甚詳；戰後各國之憲法中，無能出其右者。惟其關於罷免權之規定，僅得對於大總統行之，不能及於一般官吏。是則不免有大醇小疵之憾矣。（德意志共和國憲法第四十三條：總統在任期未滿時，由國家議會之動議，國民投票之決定，得令退職。此外對於罷免其他一切官吏，並無國民投票之規定。參觀拙著憲法問題與中國一文。）

綜而論之：代議民主政治，無論爲三權分立主義，議會主義，或合議體組織主義，其結果俱不免流於議會之少數專制，而無術以濟其窮。直接民主政治，

固能力矯其弊，而事實上又非廣土衆民之大國所能採用。其得調和於二者之間者，其直接投票制度之民主政治乎？惟直接投票制度民主政治種類有三，究應採用何種制度？三權分立主義直接投票制度民主政治，如美國諸州，以其爲三權分立之故，行政立法，各不相侵。其知事(Governor)爲州行政最高機關，有拒絕(Veto)議會所制定法律之權；若許人民依復決之方法，參與法律之制定，而毫無制限，則知事之拒絕權，且等諸虛設；於是明文規定州民行使復決權時，不得影響及於知事之拒絕權。是已失却所謂人民直接總投票之本旨，而不復能爲最後之決定者與最高之審判者矣。合議體組織之直接投票制度民主政治，雖得依人民一般總投票之方法，以制止大委員會之專橫；但人民總投票，手續繁瑣，決非倉卒可以舉行；當事機緊急之時，究非此法所能從容應付。且行政參議院之執行職務，必依多數之反覆討議，蹉跎延宕，已足坐誤機宜；最後又往往付之國民一般投票，政務進行之遲迴濡滯，不言而明。惟議會主義直接投票制度民主政治，比較的害少利多，可免上述兩制度之弊。但既立於議會主義基礎之上，人民雖有直接投票以爲最終決定之權利，而國政由內閣負責，內閣又由議院所化生，則必由議院多數黨所產出；其結果恐仍不免於政黨專橫。特方之三權分立主義及議會主義之直接投票制度民主政治，確似稍勝一籌。且德國國務員，雖對議會負責，而其責任有限，不必如英法等國之互相連帶，且大總統又有黜陟之實權；更得於立法行政兩部爭執時，公然解散國會；國會復能提出總統辭職之議案，以訴諸人民之複決；而複決權之行使，又不限於人民自己要求，總統亦得向人民要求其行使。於救濟法之中又設救濟之法；蓋實不得不謂爲近世比較的優良之民主政治，而爲吾國將來憲法上所宜倣法者也。

十一，七，三〇，南京

各國新憲法中之比例代表法

彭學沛

余讀各國新憲法既竟，覺於比例代表法一項，雖曾畧聞梗概，尚無詳確之知識。素爲陶淵明式之讀書人，至此亦不能便欣然忘食。翻檢舊籍，乃得曉其內容，爰兼雜摭拾，以爲簡單之註釋。

唯比例代表法（Representation Proportionnelle, Proportionalwahl），實質上各國不同，茲爲篇幅所限，祇作一般的介紹。至各國之詳細區別及其利害得失之批評，願以俟諸異日。

一 比例代表法之起因（即舊選舉法之缺陷）

比例代表法能以燎原之勢，風靡各國，則舊選舉法必有重大之缺陷。請畧述舊法之缺陷。

舊選舉法大別爲二種：（一）多數代表法，（二）少數代表法。

（一）多數代表法之缺陷

在選舉區內使該區全數議員皆從多數（絕對的或相對的）黨（或選舉人團體）選出，絕不容少數黨（或選舉人團體）分羹，此之謂多數代表主義。

由此主義生二種方法：

甲，小選舉區單名投票法，

乙，大選舉區無制限連名投票法。

（註）選出議員二名以上之選舉區爲大選舉區，祇選一名者爲小選舉區。

小選舉區單名投票法，即在小選舉區，議員定數爲一，選舉人祇得投票於一候補者。

大選舉區無制限連名投票法，即在大選舉區，議員定數爲二人以上，選舉人得投票於與議員定數同數之候補者。

任採何種方法，皆有同一缺陷。選舉結果，議員爲多數黨所獨占。少數黨或少數選舉人團體所推薦之議員，其得票雖有時與多數黨或多數選舉人團體相差不多，而絕對不得當選。例如國家採小選舉區制，一選舉區選派議員一人，每選舉人投票於一候補者，而某區甲黨選舉人數一萬人，乙黨九千九百人，則該區議員當然爲甲黨所獨占。又國家若採大選舉區無制限連名投票法，每選舉區選出議員十人，而某區甲黨選舉人十萬人，乙黨九萬九千九百人，則該區議員亦當然爲甲黨所獨占。甲黨每選舉人一萬人得選議員一人。乙黨選舉人全體九萬九千九百人，而不得選出一人。甚至

以一票之差，而甲黨所推薦候補者全部當選，乙黨候補者全部名落孫山。甲黨得票祇須

$$\frac{投票總數}{2}+1$$

即可戰敗乙黨，使片甲不留。是則甲黨以一人或數人之差，得壟斷全選舉區。其所擁勢力與其實力不稱。

不寧唯是，若多數黨選舉人於全國各選舉區內分佈不平均，於某數區內人數過多，於其他大多數選舉區內，其選舉人數反較少數黨為少。（或祇差數人）而少數黨選舉人則平均分佈於全國大多數選舉區，則少數黨雖於少數選舉區中人數不及多數黨，而於大多數選舉區中能得較投票總數之半數多一票或數票之投票數。於是選舉結果，甲黨人數雖在全國通盤算來較乙黨遙居多數，而以分佈不平均之故，致在多數選舉區中，反為乙黨所壓倒。於是選舉結果，自全國通盤算來，多數黨所選議員反居少數，少數黨所選議員反居多數。

於是選舉之勝敗，不在人數之多寡，而在分佈之均否。而選舉區之不當區分之弊生焉。所謂不當區分者，即現今在國會占多數之黨派，利用其勢力，將全國選舉區任意分劃，使己黨選舉人分佈平均，敵黨選舉人分佈不平均，則使少數黨選出多數議員，多數黨選出少數議員，以多數代表為主義，適得反對之結果。

復次，即令各黨分佈平均，多數主義得以貫徹，若國家領土廣大，包容數十或數百選舉區，則多數選舉區雖在多數黨勢力範圍之下，必有少數選舉區歸少數黨勢力圈中，故少數黨得以此等少數選舉區為其地盤，以選出若干議員於國會；故事實上雖採用多數代表法，亦不至多數黨獨占國會。反之，若國家領土狹小，僅包含二三選舉區，而多數黨在此二三區中皆占多數，則全國國會議員限於一黨，而國會遂為該黨之獨占舞台。古之人有行之者，即瑞士之Genève州是也。

（二）少數代表法之體裁

少數代表法，即欲救多數代表法之弊，使各選舉區內少數黨或少數選舉人團體亦得選出若干議員者也。少數代表法亦有多種。因非本篇範圍內，不遑詳述，僅略述其中制限連記法一種，以明一斑。

制限連記法，至少須於選出議員三人以上之選舉區中，始得施行。（凡用少數代表法，必須採大選舉區制，在小選舉區中絕對不能施行。）選舉時選舉人得行連名投票。（即謂於一票上書數人名）但不得選舉與該區議員定數同數之候補者，即於連名投票，加以制限，使祇得選舉小於定數之若干候補者。例如某選舉區應

選出議員三名選舉人連名投票權以於投票紙上連書二候補者姓名爲限設該區內有選舉人一萬人其中六千人爲甲黨四千人爲乙黨於是甲黨六千人一致舉趙錢二人乙黨四千人一致舉孫李二人則甲黨趙錢雖全行當選而其餘一人不得不讓諸乙黨之孫或李此所以防多數黨之獨占也。

此外尙有累積投票法，累積的制限連記法，大選舉區不遷讓單名舉票法等。

要之少數代表法雖較多數代表已進一步。然對少數黨派仍祇能保障其得選出若干議員，不能確實保障其所出議員數必比例於選舉人數。且在多數黨方面其選出過多議員與其實際勢力不符之弊害既未能剷除，在少數黨方面苟投票方略巧妙仍有時得較多數黨選出多數議員，是故欲用少數代表法使全國多數黨派各應其實際勢力選出相當數議員乃緣木求魚無有是處。

二　比例代表法

比例代表法，以一八五五年丹麥議會中一部分議員選舉之採用爲濫觴。至一八五七年英人黑亞 (Thomas Hare) 發表其關於比例代表法之論述而後引起一般注意。其後瑞士等國先後採用，至最近而各國新憲法中幾無不採用比例代表法者。

比例代表法可分二種：

(甲)名單競爭法；

(乙)單名轉歸投票法。

前者歐洲大陸諸國採用之，後者英國及其殖民地採用之。茲篇特重名單競爭法，至單名轉歸投票法僅畧志梗概而已。

(一)　名單競爭法

名單競爭法可分爲二種　甲依單名投票主義者，　乙，依連名投票主義者。

甲　依單名投票主義之名單競爭法。以比利時爲例。

此法爲 Gand 大學教授 d' Hondt 所發見。一八九九年比利時於國會議員之選舉採用之。

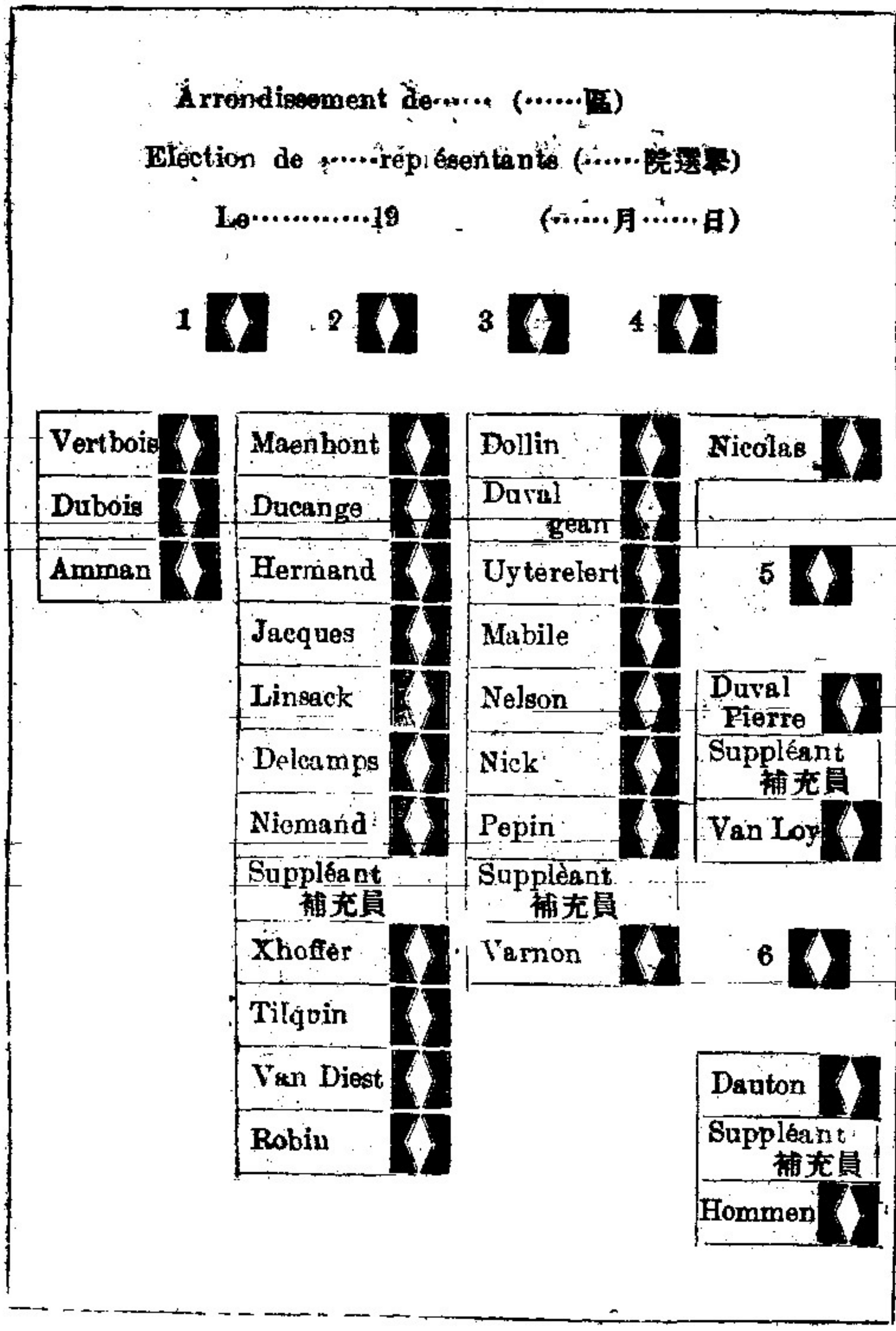
A選舉區　選舉區劃 (Arrondissement électoral) 包括數郡，其大小上下院不同。上院選舉區所出議員自二名至十一名。下院選舉區所出議員自二名至二十一名。每區設選舉事務局。

B名單之提出　選舉人團體於選舉執行二星期前，將其所欲推舉之議員候補者，開一名單，提出於選舉事務局。該名單至少須有選舉人百人以上之署名，以一人爲代表，以提出之。名單所揭候補者數須在該區議員定數以下。又得附載補充員候補者若干名，但其數須在議員候補者數之下。

若選舉前所提出之候補者名單祇有一通，且其所載候補者數不超過該區議員定數時，不行選舉，其所揭候補者全部當選。又或選舉前所提出之候補者名單有數通，而其所載候補者總數不超過該區議員定數時，亦不行選舉，各名單所推薦候補者全數當選。

C投票紙之形式　各名單所揭候補者數超過該區議員定數

時，選舉事務局將各選舉人團體所揭出之候補者名單印刷於投票紙上。各名單排列前後之順序，依抽籤定之，各名單上部及各候補者姓名之旁，須設空欄，以便選舉人施其投票記號。形式如左。



格內皆候補者姓名—

D，選擧人投票權之範圍　選擧人祇得投票於多數名單中一名單所揭議員候補者」一名，及補充員候補者一名。

選擧人對某候補者所投之一票，有兩種作用，一則算爲該候補者個人的得票，一則算爲該候補者所屬名單之得票。卽選擧人對某候補者投一票時，卽認該候補者取得一票，而同時又認其所屬名單取得一票。

選擧舉後，以各名單所得投票總數之多寡爲比例，以決定從該名單應出議員之人數。次於該名單應選出之議員人數決定後，應該名單中各候補者個人的得票之多寡，以順次決定其當選人。

E，投票之種類及效力　投票有二種方法，任選擧人自擇。

一，依名單順序之投票。卽選擧人於某名單上部所設空欄施其投票記號。（就前圖言之，卽將某名單上部白圈塗黑）以表示該票之取得，依該名單所揭候補者之順序，首由第一位候補者取得之，第一位候補者既得法定票數當選時，卽由第二位候補者取得之。

二，指名投票。卽選擧人於某名單中某候補者姓名側旁所設空欄施其投票記號。（就前圖言之，卽將某候補者姓名側旁之白圈塗黑）以示投票於該候補者個人，不讓讓於其他候補者。但此兩種投票皆有D條所述之兩種作用。補充員候補者之投票准此。

F，各名單及各候補者之得票數。　前二種投票皆有D項所述二種作用。卽一方爲某候補者之得票，一方爲其所屬名單之得票。故各候補者得票總數，卽合其所取得指名投票及名單順序投票之和。各名單之得票總數，卽該名單所屬全體候補者所得指名投票及名單順序投票之和。

G，各名單間議員之分配　此分配法應用數理，抽象言之，易致晦澀。便宜上姑先就實例言之。

設有選擧區議員定數三名，甲黨名單得 1550 票，乙黨名單得 750 票，丙黨名單得 700 票，於是順次以一，二，三，四，五等數字除之。

		商	商	商
以一除之	1	1550	750	700
以二除之	2	775	375	350
以三除之	3	516	250	233

將此等所求得之商，依大小順序排列之，

1550，775，750，700，516……

今選議員三名，故從此等商中選出最大商三，（選議員四名時須選出四最大商，五名時五最大商，餘倣此）卽得

1550，775，750，

於是以最後之商（即七五〇）爲共同分母此即議員分配率也，

今甲名單得 1550 票，以議員分配率即750除之得2，故自甲名單中應選出議員二名，以 750除乙名單所得票 750得一，故自乙名單應選出議員一名。以750 除丙名單所得票 700得商不及一。故自丙名單不得選出議員。

更抽象的一般的言之，各名單得票總數決定後，將各名單得票總數順次以一，二，三，四，五等數字除之，其所得之商，依大小順序排列之，再自最大商起順次抽出與議員定數同數之商。然後以此等商中最後之商爲共同分母。（即議員分配率）視各名單所得票數爲此共同分母之若干倍，則自該名單內候補者中即應選出議員若干名。

（注意）前（E）條名單順序投票法中所謂法定當選票數，即此條中之共同分母。若名單中第一位候補者得票已達此共同分母時，其餘名單順序票，即遞讓與次位候補者。

H，名單內候補者當選之順序　同名單內候補者當選之順序，以各個人得票之多寡定之，其票數不必達議員分配率。二人同票時，以名單中順次先後決定孰爲當選。

（注意）某名單內應選出之議員數既已決定時，該名單中各候補者當選順序。以各個人得票多寡決定之。不以議員分配率（即前所謂共同分母）爲標準。故每有乙名單中某候補者得票較甲名單中某候補者得票較多，而乙名單中該候補者落選，甲名單中該候補者當選。無足怪也。

I，補充員候補者之選定，仿前手續行之。

乙，依連名投票主義之名單競爭法。以瑞士爲例。

瑞士各州所採比例代表法，均微有不同。茲就 Genève 州言之，

A，選舉區　該州分爲三選舉區，第一區選議員三十四名，第二區四十名。第三區二十名。各區設選舉事務局。

B，議員候補者名單之提出　選舉概於星期日舉行，政黨或選舉人團體，須將其所推薦之議員候補者名單，於該星期之星期二日，（火曜）提出於國務部（Conseil d'Etat）內之國務局（Chancellerie d'Etat）其名單須有選舉人二十人以上署名，且須記明其中誰人爲代表。國務局於該星期內之星期五日（金曜）以前，公布一切名票。

各名單須各號一名稱以便區別。（譬如安福派名單，研究系名單，實業團名單，勞工會名單）

C，投票紙　選舉事務局授各選舉人以白投票紙。使自記其所

權選之名單名稱及候補者姓名。但政黨或選舉人團體，得以與公式投票紙同形之紙印刷其候補者名單，發與各選舉人，選舉人得將以該紙（或再加修正）投入投票匭。

但一切投票紙須貼用選舉事務局所發公式印花，否則無效。

D，投票權之範圍　選舉人有與該區議員定數同數之投票權。（即應選名投票權）但選舉人得任意不行使其全部應選名投票權。（即如應選議員五名時票中祇書三名亦可）

選舉人得對某名單全部承認，即投票於該名單所揭一切候補者。又得承認其一部，即投票於該名單中某數候補者，對其他候補者不投票。

又得自甲名單中選若干名，自乙名單中選若干名，自丙名單中選若干名，此之謂自由選擇（Panachage）

選舉人但得對已經公布之一切名單中之候補者投票。選舉人對一切名單中所未揭載之候補者投票時，作爲無效。

選舉人不得對一候補者或數名候補者行累積投票(Cumulation)（譬如一票應書五名時，選舉人連書某甲名五遍，使某甲一時得五票。或書某甲某甲某甲某乙某乙，使某甲得三票，某乙得二票。）

（註）蓋所以防壓倒領袖（Décapitation）之弊也。若許累積投票，則乙黨派可故對甲黨派中庸碌無能之候補者行累積投票，使甲黨庸碌無能者當選，而其領袖精銳落選。

E，投票之種類

一，指名投票，　此種投票有兩種作用，即一方算爲該候補者之得票，一方算爲該候補所屬名單之得票。（譬如：一票中記甲名單中之趙錢孫三名及乙名單中之李周二名。則趙錢孫李周各得一票，甲名單得三票，乙名單得二票。）

二，名單專屬投票　選舉人僅對某名單投票，不指示特定候補者時，則該投票僅由該名單取得之。任何候補者皆不得取得。此種投票無兩種作用。　譬如應選議員五名，而票中祇書某名單，不記候補者姓字時，則祇認該名單得五票。）

又選舉人投票於某某名單，而祇對某名單中數候補者行指名投票，對其餘候補者不行指名投票時，（譬如甲名單中列趙錢孫李周五人而票中祇記趙錢孫三名不記李周姓名，或將李周姓名塗抹。）則其剩餘投票，認爲名單專屬投票。（就前例言，趙錢孫各得一票，甲名單得五票）

又選舉人對某一名單投票，而又同時對各名單中所未揭載之某候補者投票時。該候補者之票對該候補者作爲無效。而認爲該名單之專屬投票，累積投票時亦同。

（註）名單專屬投票之理由 （一）選舉人對某名單中數候補者甚爲滿意，而對其他數候補者不滿意者，往往而有。欲使選舉人對其不滿意者有不投票之自由，故設名單專屬投票。（二）苟其剩餘之票全歸無效，則該選舉人所贊成之名單之得票數因之減少，甚至其所滿意之候補者亦因之不得當選。爲防此弊，故設名單專屬投票。

（一）各名單及各候補者得票總數之計算 此與前比利時之計算法無異。唯須加入名單專屬投票。可類推。

（二）各候補者名單間議員之分配 先將每名單所得指名投票總數及名單專屬投票總數相加，以定各名單得票之數，次將一切名單得票數相加，以定一切名單全體所得有效投票總數。次以該區議員定數除此全體投票總數。所得之商，即爲議員分配率，以此議員分配率除各名單得票數，即得各名單應出議員名額，於此結果所得議員總數，尙不足議員定數時，其餘額由除算後得較大分數之名單選出之，

例如某選舉區議員定數三十四名。選舉結果各名單得票總數爲：

急進黨名單	68 177票
民主〃〃〃	57 233〃
勞動〃〃〃	17 855〃
國民〃〃〃	13 483〃
獨立〃〃〃	9 137〃
有效投票總數	165 921〃

以議員定數除投票總數，即34除165 921得商4 880。以此商爲議員分配率除各名單得票數所得各商如左

急進黨名單	$13+\frac{3\,737}{4\,880}$
民主〃〃〃	$11+\frac{3\,553}{4\,880}$
勞動〃〃〃	$8+\frac{3\,215}{4\,880}$
國民〃〃〃	$2+\frac{3\,723}{4\,880}$
獨立〃〃〃	$1+\frac{4\,293}{4\,880}$

各名單應出議員數	
急進黨名單	十三名
民主黨名單	十一名
勞動黨名單	三名
國民黨名單	二名
獨立黨名單	一名

各黨議員總數爲三十名，尙不足四名，於是餘額自由較大分數之名單順次補足之。

前五名單中較大分數爲

$\frac{4293}{4880}$， $\frac{3787}{4880}$， $\frac{3723}{4880}$， $\frac{3553}{4880}$

四者，故自獨立黨，急進黨，國民黨，民主黨名單中各補一名。

日，同名單中候補者當選順序　以各候補者個人得票多寡爲順。同票時以年長者當選。

I，補缺選舉　議員成闕員時，以其所屬名單中次票候補者補充之，一區闕員達七名以上時，行補闕選舉。

（二）　單名轉歸投票法

此法爲一八五七年黑亞所發見之方法，黑亞主張以全國爲一選舉區，行共同選舉。而依單名投票主義，使各選舉人各選舉一候補者（其後學者主張將選舉區縮小分全國爲多數選舉區，較爲舉輕易舉實際上皆採用此說。）唯選舉人於其所最欲推選之候補者外，得列記副候補者若干名，若第一候補者已達法定當選票數（Electoral quotient）（註一）時，其後開視之票即作爲第二位候補者所得之票計算於該候補者所得票數中，第二位候補既當選時，則作爲第三位候補者所得之票計算於該候補者所得票數中。此之謂轉歸（或遞讓）法（Transferring system）若法定當選票數之候補者，不足議員定數時，殘餘當選者，依比較多數定之。

此法可救不遜讓單名投票法之弊。蓋依不遜讓單名投票法，則候補者得票超過當選票數時，不得以其剩餘票數讓與其同黨派之他候補者。此等剩餘票數，等於虛費。例如某黨投票數，若適當分配，可選出議員四五人，然其中二三人得票過多，致其餘二三人不得當選。甚至少數黨投票數分配均匀時，其當選人數反在多數者之上。用單名投票法則此缺點可除。

然此法有二大缺點：一則隨開票順序之異，而當選結果亦有不同。第一位候補者未當選前，則所開視票中第二位候補者全被拋棄。至第一位當選後，則轉歸於第二候補者。故依開票之順序，而投票之計算大有不同，其結果致議員之當選屬於偶然之機會。第二缺點，卽方法複雜，計算困難，一般選舉民不易理解。故現今除英國外，歐大陸諸國無用之者。

此法有種種分別，尤於超過投票之轉歸方法，更各有不同，甚爲煩雜，用之者寡，從略。

（註一）當選票數黑亞主張爲以議員定數除投票總數所得之商。然 Droop 氏則主張以議員定數加一除投票總數，於其所得之商再加一，以爲當選票數，卽

$$\frac{\text{選舉區內投票總數}}{\text{選舉區內議員定數}+1}+1=\text{當選票數}$$

例如某區議員定數三名，投票總數四千票，則當選票數爲

$$\frac{4000}{3+1}+1=1001 \text{ 票，}$$

其實於四千票得一千〇一票者亦祇有三人。故用此說，亦無四人當選之虞。不必如黑亞所主張，必須一千三百三十三票也。



這位少年，正在辦事忙碌，
忽然的幻想到他的家庭，
自言自語道，
現在我一家的安樂，不是全靠我麼？我若是有個三長兩短，我家中的人又靠誰呢？唉！我的進款又不多，一年只能積蓄幾十金，若把他放在銀行裏生息，能濟甚事？總得想個別的法子，不論我生前身後，能教我家中人得一樣的安樂纔好，但不知道有這個法兒沒有？
華安合羣保壽公司能替你想這個法子，不用你多出錢，就能保你一家的安樂，你若是每日能省下一角錢，你家中立刻就有一千元的現錢產業，每天省下五角錢，你家中就有五千元的現錢產業，你每日少吸幾枝烟，少吃幾杯酒，你的家中就安如泰山了！
本公司印有保壽小書，說明人壽保險的宗旨意義，及如何能使你家中，不論你生前身後，一樣安樂，函索即寄。

純粹華商組織
華安合羣保壽公司
西洋專家管理

東方868

THE CHINA UNITED ASSURANCE SOCIETY, LTD.
The only purely Chinese Assurance Company under up-to-date, Western expert, management

歐洲的新憲法

張慰慈

從一九一八年以後歐洲大陸上發現了許多的新國家。他們均是採用民治政體的，並且均已制定了永久的憲法。民國成立以來，時間已經費去十一年，總統已經有過五六個，國會也有舊國會新國會新新國會等名目；不過到了這第十一年的時候，那最重要的憲法還沒有制定，同歐洲的新國家比起來，我們實在有些慚愧。我們在此地所要討論的是歐洲最新的三種憲法：(一)波蘭憲法，(二)捷克斯洛伐克(Zecho-Slovakia)憲法，(三)巨哥斯拉夫(Jugo-Slav)憲法。捷克斯洛伐克國是從奧國分立出來的，其土地包括波希米亞(Bohemia)摩拉維亞(Moravia)，西里西亞(Silesia)，斯洛伐克(Slovakia)。巨哥斯拉夫又名塞爾維，克羅西，和斯羅伐尼王國(Kingdom of the Serbs, Croates and Slovenes)，是由南斯拉夫民族合併起來組織的。這是一種新憲法比較的研究，所以其餘的新憲法也得約略述及。

大戰以後，歐洲發生了許多很難解決的新問題，而世界人民一方面似乎得到了很多的教訓，覺悟了好多，所以他們到處表示不滿意於舊式的政治制度，把各種制度盡量的徹底批評。凡政治學者或關心公共政治事務的人對於歐洲的新憲法當然是應該特別注意的。這種新憲法就是各國政論家研究的結果，我們也可以藉此看出現代政治上的

新趨勢。這種新國家的政論家根據於他們本國的歷史和制度，斟酌採擇各舊民治國的公法和政治制度中已經有成效的一部份，然後制定他們的新憲法。那樣制出來的憲法當然很有價值，當然可以供給我國的制憲者和一般留心國事者的參考。

這幾種新憲法是民治制度盛行時代的出產品，所以其中有許多字句是抄襲歐美幾個舊民治國的憲法中的。比仿說捷克斯洛伐克憲法的憲法前文是：

『我們，捷克斯洛伐克民族，因欲組織一個永久的聯合，維持這共和國中的正義和秩序，擔保捷克斯洛伐克土地將來的平安發展，增進全國人民的普通幸福，並為將來後代人民保障自由幸福的享受，制定……這憲法。』

這一條憲法前文是和北美合衆國憲法中的那一條是完完全全相同的。雖則在政治的背景和經驗方面看起來，捷克斯洛伐克和美國是完全不相同的，不過這樣的抄襲確是把西歐和美洲民治制度的種子播種到一塊新地上，將來也許可以希望得到新的結果。民治制度究竟能否適用於各種各樣情形的國家，此刻還是一個問題。不過凡是相信或不相信民治制度能到處適用的人均可以從這幾種新憲法將來的結果，得到極大的教訓。

我國的種種情形比之歐美各先進的民治國，當然是完全不相同，是比不上的，不過同歐洲東部這幾新國家比起來，似乎還稍近一些。歐洲有一句俗語：羅馬不是於一天之內造成的。歐美先進民治國的憲法也不是於一天之內制定的，他們均各有一個歷史的背景，他們的人民也有長期的政治經驗，並且往往於無意之中，於不知不覺之中把他們的政治制度變成到現在的那樣情形。在他們的憲法之中，人民所規定的條文是佔了極小的一部份，根

據於歷史習慣風俗發展出來的條文（成文的或不成文的）反而佔了大部份。這樣發生出來的憲法究竟能否適用於別處，當然是一個極確定的問題。歐洲各新國家的制憲者就想利用各先進國的經驗，去選擇那種已經發生良好結果的制度，採入他們的新憲法之中。我國制憲者的職務將來也不過如此，所以從我國的制憲問題着想，我覺得那幾個較小的較不發達的新國家的憲法，比之那較大的較發達的先進國的憲法更加重要。

波蘭的憲法和捷克斯洛伐克的憲法是很相像的，不過這兩種憲法和巨哥斯拉夫的憲法均有各別的性質。這是因爲當南斯拉夫民族組織那個新國家的時候，其中最大的最有勢力的一部份還是塞爾維亞(Serbia)，所以塞爾維亞政治制度中的大部份還保留在那新國家的憲法之中。至於那北邊的兩種民族——波蘭和捷克斯洛伐克——却把舊時的政治制度完全推翻，各制定一種全新的新憲法。所以巨哥斯拉夫憲法中所規定的政治制度還是從歷史上來的。實在說起來，巨哥斯拉夫憲法是直接根據於一九〇三年的塞爾維亞憲法。其餘兩國的憲法是集合各國的制度而成的，法國和美國的模範在波蘭和捷克斯洛伐克有極大的影響。波蘭的制度大半是仿照法國的；捷克斯洛伐克大半仿照美國的。

波蘭的和捷克斯洛伐克的精神和政治哲學是表示在憲法前文，和憲法內規定政治權力處所的條文裏邊。憲法前文內說及國家的目的就是獨立，權利，自由，平等，正義，安寧，和自決。因欲達到和維持這種種目的，所以纔組織國家，纔制定憲法。這兩種憲法均有政治權力屬於人民的規定。巨哥斯拉夫憲法既沒有憲法前文，又沒有提及人人民主權。其第一條就說塞爾維，克羅西，斯羅伐尼國爲「立憲

的，議會的，和世襲的君主國。」波蘭也正式宣佈爲共和國，捷克斯洛伐克是民治的共和國。

在這三國之中，民族問題是一個極複雜的並且極難解決的問題。他們的人民之中均有極多的少數民族，參雜其間，在人種，宗教，言語，風俗各方面均是不相同的。在表面上看起來，聯邦制度當然是一種最適宜的政體，因爲祇有聯邦制度能使各少數民族有參與政治的權利，並能使他們直接管理純粹的地方事務。各少數民族有了確定的權利之後，他們當然可以知足了。但是波蘭，捷克斯洛伐克，和亘哥斯拉夫所採用的政體均不是聯邦制，卻是單一制。甚而至於波希米亞，摩拉維亞，和西里西亞三處從前所有的獨立立法權亦因捷克斯洛伐克憲法成立而取消。但是他們對於絕對的中央集權制度也不贊成。他們極力設法想免去中央集權制度的弊病，不過他們所採用的方法，不是聯邦制度，卻是地方分權制度。

捷克斯洛伐克的地方自治機關是另由法律規定的。波蘭的地方制度共分爲三級：就是地方自治區域，縣，城市或鄉村。每級中的各區域均可以舉出一個議會，各地方的行政事務處均由民選的人員組織的，不過中央政府的代表也能出席各地方行政事務處會議。中央政府又有一個機關，叫做高級地方自治會，專任監督各地方事務的職權。亘哥斯拉夫在制憲的時候，有一部極有勢力的少數份子主張採用聯邦制度。當時保加利亞 (Bulgaria) 也想加入。到了後來，這聯邦主義還是失敗，亘哥斯拉夫所採用的政體還是單一制，不過在憲法裏邊規定了一種極完備的地方制度 (Regionalism) 各區域的範圍須由立法部根據於各處經濟的和地理的狀况而規定的。但是每區域的人口不得超過八十萬。每區域有一個長官，叫做 Goupan (High

(Governor)，是由國王任命的，其職務就是執行該區域內的事務。各區域同時又有一個自治機關，叫做議會，其職權是限於本區域內的財政，預算，工程，經濟的發展，公共衛生，公共利益，和交通。各區域自治機關的議決案，如與憲法或中央法律有衝突，行政長官有否決的權。不過這樣的否決還須經最高行政法庭的審查。這樣的制度在法國早已有人提倡過，其優點就是能夠把地方自治和統一兩件事調和起來，地方自治的利益固然可以得到，同時還可以不犧牲統一。

普通一般人對於聯邦制度確有一種根本的錯誤觀念。大家贊成聯邦制度，因為這種制度的優點就是能使各地方自治。地方自治與聯邦制度實在沒有多大的關係，在聯邦制度之下，各邦當然能夠自治，但是邦以下的各區域未必能一定有自治的權利；在單一制的政府，各地方也未必一定不能自治的，我想此刻總沒有一個人不承認英國各地方有自治權利，不過英國是一個單一國。現今政治上的趨勢確是早已離開舊式的地方主義觀念，而注重於統一方面。這是因為近來工商業的發達，交通的方便，人民間接觸的地方日多一日，所以有許多事務實在不能由各地方各自為政，以致人民方面受到種種的不方便，種種的痛苦。就是德國的憲法，雖則在名目上還是採用聯邦制度，不過這種聯邦制度實在不是從前所謂聯邦制度，確是趨向於單一制方面。德國的新憲法把從前的地方主義觀念完全打破。德國的軍備差不多已全歸聯邦政府節制了。聯邦政府有權管理各邦的鐵路，郵政，和電報。在一九二〇年的四月，聯邦政府又收買各邦的鐵路，歸其管理。聯邦政府又有管理各邦財政的權，因為各邦的政費是全靠柏林接濟的。各邦如有不盡職的時候，總統能用武力強迫其盡職。這就可以見

得聯邦制度實在是違反現今政治的趨勢。

波蘭，捷克斯洛伐克和巨哥斯拉夫均是單一國，所以他們立法部的職權不是列舉的，是概括的。波蘭和捷克斯洛伐克採用兩院制的立法部，巨哥斯拉夫根據於塞爾維亞的前例，採用一院制的立法部。巨哥斯拉夫政府提出於制憲會議的憲法草案中，也規定一個上議院，議員的數目是佔下議員總數的三分之一，議員的合格年歲是四十歲。以後經過長期的討論，這兩院制還是打消。在波蘭，那兩院和一院制的問題也是一個討論得極利害的問題，以後表決的時候，贊成兩院制的祇有幾張票超過於那贊成一院制的。

這幾種憲法中關於立法部的一部份是大致相同的。選舉權的範圍也是很廣的。在德國，無論男女年歲在二十以上者，均有選舉權。在波蘭和巨哥斯拉夫，選舉年限是二十一歲。在捷克斯洛伐克，二十一歲以上的人民有選舉下議員的權，二十六歲以上有選舉上議員的權。波蘭和捷克斯洛伐克均在憲法內規定女子參政權。不過巨哥斯拉夫的制憲會議對於這個問題不能解決，所以這女子參政問題將來還須由法律解決。這幾國的憲法均規定比例代表制度。歐洲差不多所有的新國家，和多數的舊國家均已採用這比例代表制度。這是因爲現今除出英美兩國之外，其餘各國的政黨均是多數制，不是兩黨制，所以那比例代表制度實在是不可缺的。

凡是主張基爾特社會主義的，或主張職業代表制度的，對於這幾種新憲法一定是很失望的。波蘭，捷克斯洛伐克，巨哥斯拉夫，和德國均保守舊式的土地區域爲分配代表的根據，他們並沒有採用工團，職業團體，或商會來代替土地區域。他們並沒有設立一個立法機關，全由職業代表組織的。德國的

上議院是代表各邦的，波蘭的上議院是代表各地方自治區域的，捷克上議院所代表的區域是和下議院相同的。

在德國的制憲會議中，確有人想設立一個職業的議會，由生產者的代表組織起來。那樣的議會須和代表地方的議會同時並立，是處於第二院的地位。職業的議會有否決那代表地方的議會所通過的一切議案。但是那已經否決的議案如果再於三年之內繼續通過三次，這否決就不能成立。職業議會能將這樣通過的議案使人民投票複決，並能提議那一切純粹經濟性質的議案。

但是主張那職業議會的一派並沒有多大的勢力，他們實在不能抵抗反對派的勢力。所以德國憲法祇承認那職業代表學說的一部份，設立了一個由資本家和勞動代表所組織的全國經濟會議。這個會議的職權大半是諮詢的性質。凡有經濟性質的議案必須由政府提出於該會議。這會議也有提議那一類議案的權，並且能違反政府的意志提出於下議院。

波蘭和巨哥斯拉夫也在憲法內設立了一個經濟會議，其職權是協同立法部，共同商擬社會的或經濟的立法。巨哥斯拉夫經濟會議的組織和權限沒有在憲法內規定，須另由法律規定之。波蘭的經濟會議有極複雜的組織。憲法第六十八條曾規定：『除出地方的自治政府之外，另由法律於經濟生活的各單獨部份內，設立經濟的自治政府——就是農會，商會，工業會，手藝會，勞工會等，聯合起來，組織一個全國最高的經濟會議。……』這種的職業代表機關當然不能使一般改革家滿意，他們所希望的或者是由職業代表執行全部的政府職務，如俄國的蘇維埃制度，或者是由職業代表執行政府職務中一大部份，如英國的基爾特社會主義者所

主張的把政府的職權完全放在職業代表手裏，當然是很危險的。但是現今歐洲的幾種新憲法——除俄國外——沒有將那種新制度試驗一試驗，確是很可惜的。那種職業代表制度的價值和缺點，是不能完全由理論決定的。試驗確是勝過於理論。

至於那立法部中兩院的關係，這幾個新國家實在不贊成那兩院立於同等的地位，有同樣的權力。巨哥斯拉夫甚而至於不設立第二院，採用一院制的立法部。其餘幾國雖則採用兩院制，不過那第二院並不是代表特權階級，祇是代表國內最大的政治區域。這第二院也沒有和那第一院同樣的立法權。照捷克斯洛伐克憲法，凡下議院所通過的，上議院所否決的議案，如能再由下議院多數議員通過一次，就變爲法律。如上議院有四分之三的多數議員否決下議院所通過的議案，那種議案須由下議院全體議員的五分之四第二次通過後，纔能變爲法律。但是下議院的多數議員就能否決上議院所通過的法律。波蘭上議院的否決權更沒有用，凡下議院所通過的議案，須移交上議院，如在六十天之內，上議院沒有反對的表示，那議案就算通過了。

立法和行政兩部的關係，行政立法兩部和選舉團的關係，是政府組織中最重要的部份。在那幾種新憲法之中，行政首領均有解散議會的權，不過在議會解散的一定時期內，必須召集人民重新選舉新議會。在波蘭，總統須先得到五分之三的上議員同意，然後能解散下議院。在捷克斯洛伐克，總統不能於任期最後之六個月內解散下議院。在巨哥斯拉夫，解散議會的命令須由全體國務員副署。在波蘭，下議院如與政府發生衝突的時候，能以三分之二的同意票自行解散，請選民在選舉時候解決。在捷克斯洛伐克，如國會否決政府所提出之議案，政府能召集一個人民複決投票大會，決定該議案的

去取。照德國的憲法，這複決投票有好幾種用處：

（一）總統的七年任期未滿以前，下議院能以三分之二的同意票召集人民複決投票大會，罷免總統。（二）總統能於一個月之內，將下議院所通過之議案交人民投票複決。（三）如有十分之一的合格選民提出一種議案，請立法部規定為法律，那種議案也可以交人民投票決定去取。（四）如上議院和下議院發生了衝突的時候，總統也能將此問題交人民投票解決。

這種人民複決的方法實在是勝過議會政府所通行的特別選舉方法。在議會政府之中，凡內閣所提出之重要議案不能得國會之同意的時候，就作為國會對於內閣的不信任表示，內閣就能解散國會，使人民重行選舉新國會。凡在那種特別選舉的時候，選民往往因有別種關係，或者贊成或者反對，當時的內閣，把選舉時候的特別問題，反而置之不理。但是在複決投票時候，人民所須注意的就是那個特別問題。人民的意志當然較容易確定。內閣也可以不必因一個問題而辭職，國會也可以不必因一個問題而解散。

但是同時內閣對於議院負責在憲法上又有極明確的規定。捷克斯洛伐克憲法的條文如下：

『第七十五條　政府是對於下議院負責，下議院對於政府能有不信任的宣告。惟下議院宣告不信任政府時，須有多數議員出席，並有出席議員多數投票贊同。

『第七十六條　宣告不信任政府的動議至少須有一百個下議員署名，並須交付審查會，審查會須於八天之內將審查的結果報告議會。

『第七十七條　政府可以請下議院投票，表示信任。這樣的動議無須交付審查會，須立即付表決。

『第七十八條　如下議院對於政府有不信任

的宣告，如下議院否決了政府所提出那表示信任的動議，政府須向總統辭職，總統可以選擇人員暫時執行一切職權，至下次新政府組成時為止。』

波蘭憲法中關於內閣負責的條文較簡單，但是也同樣的確定。第五十八條說：『閣員對於議會負責，可由下議院多數議員執行之。下議院可以要求內閣全體，或閣員個人辭職。』

照這種規定，政府就有一種正式方法可以確定他究竟是否得下議院的信任。這種方法，和上述的人民複決投票方法，確能免去內閣制度的缺點。內閣制最大的缺點就是議會不能否決內閣所提出的議案而同時不推翻內閣。這樣的制度在歐洲均發生出極不幸的結果。比方在英國，內閣所提出的議案如被下議院否決以後，內閣就須辭職，或解散議會。這樣的情形就發生出許多極重要的結果，其中有三種結果是特別重要：（一）這就是一種極重大的原因把政權從議會移到內閣手裏；（二）近幾年來倒閣的原因大大的增加了，因為立法問題的範圍推廣了，當然有許多由內閣提出的議案，不能得立法部的贊同，但是議案否決了，內閣也得要倒，而議員自己的地位也不能安固，所以議員對於內閣的提案往往勉強通過，而內閣就能因之保持他們的職位；（三）議員對於各種重要議案，實在不能根據於自己的意見，或各該案的性質而投票。在捷克斯洛伐克和波蘭，內閣可以不必因議會否決了他們所提出的議案而辭職，祇須議會有了不信任的宣告，內閣纔辭職，這樣的制度確是勝過於英國法國的內閣制。

普通的議會政府還有一個自相矛盾的地方：在形式上，一切政權是在人民手裏，不過在實際上，當議會閉會的時候，幾個國務員有完全的自由權。比方在法國，總統如果解散下議院，國會於一年之內萬不能開五個月以上的會議。在議會閉會的時候，國務員對於政府事務可以自由行動，不受議會的節制。因欲免去這種弊端，有幾種新憲法採用一種極重要的方法。這是一種議會的常設委員會，在議

會閉會的時候,監督政府執行一切職務。在捷克斯洛伐克,這委員會叫做二十四人委員會,由十六個下議員和八個上議員組織的;選舉的方法也是根據於比例代表制度。凡關於緊急的事務,這委員會有處置的權力。凡議會的立法和行政權,除出四項之外,這委員會均能代理執行,這委員會不能執行的就是:(一)選舉總統或其代表,(二)修改根本法律,(三)增加國民的新的或永久的擔負,或賣去國家產業,(四)宣戰。這個委員會的議決案暫時有法律的效力,但是議會開會時須交議會追認,如於二個月之內,未經議會認可,就作為無效。德國的憲法之中也有同樣的條文。

關於行政部的條文,這幾種憲法所規定的是和歐洲幾個舊國的憲法大致相同的。不多時前,美國有一個大學校長說:美國對於政治方面貢獻一種政府組織,那種組織歐洲各國將來勢必至採用。現在歐洲幾個新國家已經制定了憲法,但是他們並沒有採用美國式的總統制。波蘭,德國,捷克斯洛伐克均有總統,德國的總統是由人民選舉的,其餘兩國的總統是由立法部選舉的,不過他們的總統不是美國式,却是法國式的總統。行政首領是不負責任的。凡行政首領的命令須有一個或幾個國務員副署負責。波蘭和捷克斯洛伐克的總統與國務員可由下議院彈劾。巨哥斯拉夫的國王是不能彈劾的。他的地位是和英國國王有些相同。在波蘭和捷克斯洛伐克,所謂「政府」是政府機關中一個分立的,特別的,差不多是獨立的部份,其職權是總統所沒有的。總統的職權是在政府中所列舉的,其餘一切行政職權均歸「政府」。

在波蘭和捷克斯洛伐克的憲法之中,國務院的組織,國務院和總統的關係規定在憲法之內。在捷克斯洛伐克,祇有總統或代理總統,和多數國務員出席,「政府」纔合格行使職權,政府命令須由總統或代理總統,執行該項命令之國務員,和其餘國務員中之半數署名。總統能出席於國務院,並能做國務會議的主席。他並能諮詢國務院或其會員關於

他們職務的各項意見。他又能和國務院或其會員商討各項事務。波蘭的憲法雖則沒有這一類的詳細規定，不過關於總統和國務院的關係，和國務院的職權，波蘭也不採用歐洲各舊國家的方法，憲法內有一條說：國務院的額數，職權，他們互相的關係，及國務院的職權，另由法律規定之。在歐洲實行內閣制的國家，閣員的職權差不多是沒有法律規定，完全根據於習慣，所以往往不能確定，容易發生出誤會衝突等事。在這幾個新共和國中，國務院的地位和職權是規定了，承認了，有了憲法上的保障了。這就是那幾種新憲法的優點。

關於司法一部份，我們可以約略說幾句。這幾種憲法均設立兩種法庭：普通法庭和行政法庭。司法獨立也有憲法上的保障，就是行政和立法兩部均不得干涉法官執行職務。

其餘關於社會立法方面，勞動的保護，財政的管理，這幾種憲法規定得很詳細。波蘭和巨哥斯拉夫均規定一種預算制度，並設立一個獨立的審計處。

從我們外邊人的眼光看起來，這幾種憲法的特點，就是所規定的政體還是根據於代議的民治制度，並不是這幾年來人家所提倡的那一種新式的制度。這幾種憲法和歐洲的舊憲法比較起來，在民治方面未必見得有什麼進步。但是從制度方面看起來，這幾種憲法確是進步的表示，因為內閣制度中的種種習慣現在已經確確實實規定在憲法的條文之內了。由法律承認名義上的和實際上的行政首領的實在關係，把行政首領的地位放在美國總統和英國國王之間，明確規定「政府」對於議院負責任的方法，設立經濟的議會參與立法事務，全國財政行政採用最新的方法，凡此種種均是這幾種憲法的特點，並且又是歐洲政治方面的新趨勢。末了，我們還得要注意一個重大要點。這幾國規定他們的憲法時候，於無意之中，表示那美國式的總統制和聯邦制的缺點：執行法律者的不負責任，和沒有效力；行政權和立法權時常發生衝突；上議院的特殊勢力。

歐洲四新興國憲法之比較觀

狄侃

此篇原名 The New Democracies of Europe，爲美國 Raymond Leslie Buell 所著，載 Current History 本年二月號。所研究者爲德意志(Germany)波蘭(Poland)捷克斯洛伐克(Czechoslovakia)及南斯拉夫(Jugoslavia)四國之新憲法。譯文較原作微有增損。 譯者誌

一

前美國某著名大學校長公然聲稱：美國曾貢獻政制於世界，他日歐洲諸國苟一旦對於所謂大陸政制有所不滿，必羣起倣效此美國之政制。但就大戰後歐洲諸新興國所制定之憲法觀之，殊未足以證明此自詡的預言之可靠。蓋在德意志，波蘭，捷克斯洛伐克，南斯拉夫等四國之新憲法中，從未採用美國之總統制也。

在此四國中，除南斯拉夫外，俱各有總統。德意志之總統係由人民直接選舉。波蘭及捷克斯洛伐克之總統係由立法機關所選舉。彼等所有之權力與現法總統所具者相似，絕不若美總統所掌握者之大。設僅就此點言，實一法國制之雛形也。

不論德波捷三國之總統或南斯拉夫之國王之命令，非經過各該國閣員之副署，不能有效。閣員係對立法部負責。此立法部在任何時期，得用投反對票之方法，使閣員去職。是以除經受代表國民之國會所監督之內閣同意外，其行政首長(即指總統或國王)幾無一事可行。立法權監督法律之執行，有如董事部董理一公司之事務。

此新憲法之所以足稱適合於民治主義者，不僅因其政府常受國民之監督，且因其在可能之範圍內，曾將選舉權擴充至最大限度。德國之選舉年齡爲二十歲以上。波蘭及南斯拉夫之選舉年齡爲二十一歲以上。在捷克，則下院之選舉年齡爲二十一歲以上，上院之選舉年齡爲二十六歲以上。除南斯拉夫外，其他三國之女子亦有同等之選舉權。且在此諸憲法中，於比例代表制(Proportional representation)亦有相當之規定。

二

在此等新憲法中，於基爾特社會主義者等所主張之職業代表制，殊未見多所採用。蓋仍以分區代表制爲主。德國之參政院(National Council)係由各州之代表組織之。波蘭之上議院係由各

自治區 (Local self-governing districts) 之代表組織之。捷克斯洛伐克之上議院其組織之分子與下議院 (Chamber of Deputies) 相同，不過人數祇居其半。

在德國本有人主張，造成一容納職業代表之第二國會，賦予否決立法 (To veto legislation) 請求對於立法部通過的法律之複決 (Referendum) 及提出關於經濟問題之法案等權力，使其與通常國會立於對等地位。前者可稱曰職業代表的國會 (Professional Parliament)，後者可稱曰政治代表的國會(Political Parliament)。

但此等主張者之能力微嫌薄弱，其結果祇能使彼等理論之一部份見諸實行。彼包含僱主及工人代表之全國經濟參事會(National Economic Council)，即由此產生。此機關之權力，大抵係顧問性質。雖政府所有關於經濟的法律草案必須提交此會，此會且能在國會 (Reichstag) 提出此項性質的法案，縱與政府之意見相違亦屬不妨。但自身卻無立法權耳。

波蘭憲法亦有關於經濟事務之特別規定，彼國有一高等經濟參事會 (Supreme Economic Council)，係由農會商會工會及其他勞工團體之代表所組成，與政府各機關通力合作，俾在法律規定之範圍內，以指導全國之經濟生活。在南斯拉夫國之憲法中關於經濟參政院亦有相當之規定。但與彼改造家所抱之職業代表之意見相去猶遠。此等政制固不免受人譏評。然所謂之職業代表制，在現歐洲各新興國中，除勞農俄國外，幾絕無將此新政制加以試驗者。經驗之詔告吾人者，常較理想為精確，故此等之政制之作用，究為功為罪，實無庸僅憑理想加以軒輊。

三

使第二議院(意指上院)與下院有並駕齊驅之權力，漸一種事實，在採用新式政制之國家，都不以此為然。南斯拉夫之憲法，對於上院從未提及。至德志波蘭及捷克斯洛伐克三國之憲法，雖曾有上院之規定。但彼所謂上院，並非用以代表社會的或實質的權利 (Social or material priviledge)，不過視作一區域 (Geographic division) 代表，並不與下院握有同等之立法權也。

按照捷克斯洛伐克之憲法，除關於預算或軍隊者外，上院能與下院同樣的提出立法案。但凡上院不同意之案，苟經下院五分之三之可決，即可成立。在波蘭，凡經下院通過之案，須提交上院加以考慮，若三十日內上院對此未表示反對，即可成為法律。若上院對於原案有所修改，仍應轉至下院重加討論。憲法中雖未明定於下院不贊同上院之修改案時應如何處置，但吾人可以推知在此情

形之下，下院之決定實至高無上。德國之參政院對於下院所通過之法律有否決權。若下院不能承認此項否決，在三月內總統得將此案用複決(Referendum)法訴諸國民以求公判。若總統不訴諸複決法，而此案之否決苟有下院三分二之多數加以反抗者，此否決爲無效，而此案即成爲法律。

複決制一物，在德國尙有合於民本主義之其他功用。因倘有下院三分二以上人數之請求，得用此制以取消總統資格。於七年任期未滿之前，總統得將經下院所通過之任何法律於一月內用此法求國民之討論。苟有十分之一之選民之同意共起主張制定某法，亦可要求訴之國民之複決。倘下院能如其所願以製定該法，則複決法可以中止。至下院與參政院苟有所不洽治處，亦可由總統將此事訴諸國民之公決。在捷克斯洛斯克憲法中亦曾規定複決制。

複決者較在國會政治(Parliamentary government)用以裁決議會與內閣之爭持之特別選擧(Special election)爲更進一步之辦法。因在取特別選擧制時，公民之投票幾爲無量數之事務所影響，其從違頗不易定，甚至將所以舉行特別選擧之一問題或反不著注意。至用複決制時，所應考慮者祇此應加複決之一問題。國民可注全力以定其從違。國會不致輕被搖動，同時復可免去不得多數贊同之內閣繼續把持政權之危險。因憲法曾明白規定，苟閣員不得下院之信任時，即應辭職也。

四

在議會政治之國家，苟內閣於國會閉會時，有處理政務之完全自由權，實與國民監督之原理(Theory of popular control)相背馳。例如法國非有總統之特許，一年中國會會期不得過五閱月。在國會休會期中，內閣對於政治上之一切擧措無議會加以監督。現三新興國之憲法欲救此弊，特規定組織一國會委員會(The Standing Parliamentary Committee)於國會休會期中繼續集會，以監督政府之各種行動。在捷克斯洛伐克，此委員會名曰二十四人委員會(Committee of Twenty-four)。蓋由下議院中所擧出之代表十六人及上議院中所擧出之代表八人共同組織之。除選擧總統，修改憲法，設定常稅，增加兵役及宣戰外，該會有監督一切立法行政及其他臨時發生之重要事項之權。在德亦有相類之委員名曰國會集會外之委員會(Committee of Outside Affairs)。凡國會休會時間及改選雖已告成而新會尙未召集之時，一切立法及監督事宜，概由此會承之。

在此數國中對於異種小邦之各問題，殊不易解決。因促成議本

邦之訂約，曾以擔保其獲得相當之政治權 (Civil rights)。但就理論言，欲諸小邦對於政府發生關係，使彼等深爲滿足者，莫如採聯邦制。因在此等制度之下，各邦對於各該邦之內政，俱有統治權也。然若波蘭，若捷克斯洛伐克，若南斯拉夫，俱未採用此制。就實際言，已有多數小邦之立法權被捷克憲法加以蹂躪矣。惟頗有特別法 (Special laws) 承認各地之自治團體。

五

彼數國因思避免過分集權之統一政府之缺點，特採用分權制。就波蘭論，「國中分作道縣市鄉諸區別，每區各得選舉一參事員以加入此以董理政事爲職之參事會。其中亦有中央政府之代表列席。中央之官吏在高等自治政府各部以管理一切地方的活動。」在南斯拉夫，會有少數人極力主張採用聯邦政府之形式，迨後終未實行。現所採用者爲分區主義 (Regionalism)。此等區域，查按照經濟的與地理的關係，經法律所規定者。每區之居民至多不得超過八十萬人。每區中有一由國王委任之總督 (Joupan) 管理政務。至該區之財政，預算，公共工作，衛生，交通，經濟組織，社會事業等，概由區議會 (Regional Assembly) 主持。所有自治團體之議決案，苟與憲法及其他法律不合者，總監得否認之。但彼之否認權，應受參政院 (Council of the State) 之裁制。此參政院乃彼國中最高之行政機關也。斯等制度，實足以調和於自治政府及統一主義之間。故久爲法人所鼓吹。且在新造之國家，既時有內訌外患之相乘，全國之統一，實甚重要。即在以聯邦名之德國，亦時時趨於統一之傾向。當帝國時代，普魯士實握大權。國皇及總理二職俱出於普魯士。在聯邦議會五十八票權中，普魯士居十七權。凡憲法之修改及關於海陸軍及國稅之法律，俱可加以操縱。然俾士麥固早經承認利害不同之各州之難於連合也。因予其他二十四州以應享於聯邦政府之權利，以爲交換條件。由是聯邦政府之權力，不過係一純粹委托的性質。甚至聯邦法律之執行，幾多數須經各州官吏之手。此法曾在美國試驗而不幸失敗者。且德國各州俱得各置軍隊及外交官。普魯士既握有特權，其他各州同時復得保持地方權力，實爲往日德意志帝國政治之特色。

六

此等情形目下已大變遷。普魯士之優越勢力，將完全不能存在。蘇根教授 (Professor Schucking) 近在國會 (National Assembly) 宣稱「一八六七年以前普魯士與帝國相反抗。從一八六七至一九一八，普魯士統御帝國。自今以往，帝國將駕普魯士而上之。」

新憲法之促成此傾向也，第一條尤許普魯士土地之分裂。現各州之疆界，可以一政府之法律變更之。夠一定純減之多數選民願將該地屬諸他州者，下議院得不問該地域原屬之州之意見如何，而尤許其主張。以此之故中德之七地得以另組一土寧其亞州（State of Teringia）。而卡彼（Coburg）亦因投票之結果加入巴威略（Bavaria）。將來普魯士之土地或將因之失去一部分，亦未可知。復次，往日普魯士之君主即德意志之君主，今則去位矣。往日普魯士在政治會議所有之大權，今則消滅矣。此後德意志將爲代表全德意志人民之國家。但普魯士在現德意志尙有一種法律上的優勝勢力，因普魯士之人口佔全德意志七分之四也。

德意志新憲法於消滅屬地主義之一點亦甚注意。所有軍隊及各州中之鐵路，郵政，電報等亦由聯邦政府管理。一九二〇年四月曾將各州之路政，取歸聯邦政府管轄。即各州之財政，亦受聯邦政府之指揮。據現在各州之政費俱由柏林之聯邦政府支出也。至聯邦法律之執行，大概多委諸各州官吏之手，惟遇僅聯邦政府有絕對立法權之事項，始由聯邦政府之官吏執行之。在憲法中曾規定州政府所定法律應受聯邦政府所定之法律之裁制。若州政府怠於行使憲法或法律所規定之責任，聯邦總統得用武力強迫其履行。是以聯邦政府與州政府常相聯絡也。

七

此數憲法中尙有一重要狀況應加注意者，即規定行政裁判所（Administrative Court）是也。凡各官吏有濫用職權等事之控告時，俱歸此裁判所受理。

關於社會事情之法規，如土地制之改定等，在德意志及南斯拉夫共和國之憲法中幾各佔大部分。迥不若舊式憲法之偏重政治問題而輕社會事業也。

至宗教問題，在此四國中波蘭雖承認羅馬加特力教（Roman Catholicism）爲國教（Official Religion），但於不違背公共安寧及道德之範圍內，亦保護信教之自由。德國對於各教一任其自由處置，不加偏倚。各教得向自己之信徒收取費用。至前次政府對於建設教堂應擔負之補助費，業已取消。在捷克斯洛伐克及南斯拉夫，以希臘正教（Greek Orthodox）及羅馬加特力教爲最占多數，所謂國教云云，殊無發生之可能。南斯拉夫憲法有信教自由之規定。對於政府之資助宗教雖未明白禁止，但曾經聲明，倘有此項之津貼，必就國內所有之宗教按照人數之多寡及需要之緩急以爲分攤。其信徒在法律範內得與教主有所往還。在捷克斯洛伐克之憲法中，亦有各宗教在法律上一律平等及信教自由之規定。

無人可被迫以從事任何宗教之儀式。

上述諸端，爲歐洲新憲法顯著之色彩。此蓋因欲造成一既適合於最審之政治思想，復能尊重國民公意之政府，始若是規定一國之組織。在此諸國中，無一國之憲法採用美國之政制。彼所以不取總統制者，必係深知其缺點孔多之故。至彼歐洲諸新憲之出世，頗足以使人於無意中感着北美合衆國政制之不適用。如執行法律者之不負責及少效果(The inefficiency and irresponsibility of those who enforce the law)，如立法部與行政府之隔膜(The deadlocks between executive and legislative power)，如上議院之阻撓力(The overshowing influence)等，其尤著者也。美國人苟欲獲有一於國民有益之政制，而不甘落人後者，則對於上陳各點，似非嚴加注意不可也。

華安合羣保壽有限公司
純粹華商組織西洋專家管理

(一)看！
個個人的兒女，
都似這般的可愛模樣：
那女孩是天賜安琪，
這男孩是石麟天降。
(二)天賜天降，
令那些爲父母的盡心撫養；
須知道他們似 花 蕊 萬 朵 苗 穗 萬 葉，
禁不起一點兒雨雪風霜，
缺不得一天培養，
(三)缺不得一天培養，
這是愛子女者應有的思想；



他們的前途在你們肩上
爲母的時操着保抱的心腸，
爲父的擔着這「家担」要挑來穩當。
(四)家担要挑來穩當！
不但衣食住教育婚嫁，
必須要一樁樁端整周詳，
并且要防備着爲父者有意外的驚兇，
覓了空手的將「家担」兒撂擱在孩子們母親肩上。
(五)「家担」到了孩子們母親肩上，
試料是何等的慘澹時光！
鵠衣菜色啼饑號寒，
恨煞着男子一時大意，
未想到思患早提防。
(六)思患早提防，
請想一個十分的可靠良方！
覓麼麽？必要有蓄款，
儲蓄麼？萬一覓遭不測，
有不及集成蓄款的恐慌；
再三思想，再三思想，
保壽乃唯一良方。
總公司上海北京路
分公司全國各大城鎮

THE CHINA UNITED ASSURANCE SOCIETY, LTD.
"The only purely Chinese Assurance Company under up-to-date, Western expert management
東方3891

德意志之新憲法

程學愉

一九一八年十一月九日，霹靂一聲，德國革命軍起事，德皇威廉第二逃往荷蘭，社會民主黨的領袖弗勒得烈愛倍爾 (Frederic Ebert) 被推為國民委員會主席，執持政務。德皇既逃，各邦君主見大勢已去，也就相繼遜位，保全首領，德意志軍閥炙手可熱的氣燄，算是一朝打破。

十一月三十日，國民委員會下令，宣佈憲法會議的選舉法，和召集日期。選舉法中確立了普及，直接，秘密，平等的選舉，(註二)和比例代表制的原則，德國國民年在二十歲以上者，無論男女都有選舉權，兵士也可以投票，在德國居住的德種奧國人，也許他投票。全國共分為三十八區，憲法會議的代表共四百三十三個，約每十五萬人有代表一個；其後數目略有變更，代表的總數減為四百二十三。選舉日期本定在一九一九年二月十六，後來因為時局不靖，提前在一月十九日舉行。

選舉的結果，社會民主黨佔了一百六十五席，中央黨 (即天主教黨) 佔了九十席，德意志民主黨佔七十五席，德意志國性民黨 (German National People's Party) 四十二席，德意志國民黨 (German People's Party) 和獨立社會民主黨各二十二席，巴威路農夫團 (Bavarian Peasants' Union) 四席，德意志漢諾威黨二席，餘一席則為無所屬。代表中有女子三十七人，多數屬於社會民主黨。各黨派中社會民主黨，獨立社會民主黨，和巴威路農夫團都是左黨，多少帶有社會主義的色彩。中央黨和德意志民主黨，比較的緩和。德意志國性民黨，係由從前保守黨變化而來。德意志國民黨，係代表大商家和銀行界，以及德意志漢諾威黨，都偏於守舊一方面。德國的憲法會議，總可算一個五花八門的混合品。代表中有許多曾做過帝國下議院的議員；以職業分起來，則工團的職員，新聞家，和律師最占多數，從前的官僚和軍人，卻非常的少。

一九一九年二月六日，憲法會議開會於韋馬 (Weimar)。其所以不在柏林而用韋馬的緣故，一方面可以避去政潮的牽制，各代表得以安心製憲，一方面因為韋馬是哥德 (Goethe) 和須勒 (Schiller) 的故鄉，是德意志國家觀念和共和思想的出產地，各代表受了環境的感觸，自然會發生為國家謀福利的意思。憲法會議開會四日，就通過一種臨時約法，規定憲法未成前政府的組織大綱，其中有許多點成為後來憲法的藍本。到七月三十一日全部憲法纔最後通過，同年八月十一日用政府命令公布，發生効力。德意志

的新憲法——也是歐戰後第一部憲法，遂完全出世了。

德國新憲法給世界政治學者和一班研究政治的人，很大的興趣。因為歐戰前德國是歐美列強中最專制的國家，現在照憲法的規定講，卻變成最自由最進步的了。而且裏面有許多條文是戰後政治思想變遷的結果，戰前的憲法是從來沒有的。至於我國人對於這個憲法尤其應該注意研究。因為一來德國是由專制改為共和的，與我國相同。二來德國是聯邦國家，我國現在思想界也有由統一而趨向聯省自治之勢。我國共和十年，憲法尚未製定，固是一大缺憾，卻是經了此次空前大戰，有許久新事物新思想新主義，來供我們的參考，資我們的借鏡，又未始不是一個大幸福呢。

德國的新憲法是匆忙中製成的：憲法會議自開幕以至憲法告成，不過六個月，而且那時候，大戰新了，革命初成，什麼賠款問題，割地問題，和約問題，及皇黨革反命問題，都是關係國家生死存亡。全國人都聚精會神在那裏討論，對於國家的根本大法，反無暇去理會，無暇去十分研究，新憲法自然不免有許多缺點。此憲法非常冗長，全文共有兩部十二章一百六十五節，加上附則十六節，共一百入十六節，較美國憲法有兩倍之多。有許多地方太瑣碎了，不必規定在憲法裏面，有些地方，前面講了，後面又重複——如第一章第六節將中央政府的特權列舉了一遍，到第六章國家行政裏面又

還次複述。而且一方面太詳細，另一方面有些地方卻又太不完備，——如第七章司法行政統共只得七節，關於法院的權限完全沒有弄清楚，但是儘管有這些缺點，德國新憲法仍然不失為歐戰後一部大法令。德國的憲法會議，當國家危疑震撼的時候，在這樣短時期內，能夠製成這樣一部憲法，其毅力也就令人佩服了。

憲法第一部為聯邦之組織及職司，第二部為德國國民之根本權利及義務。將此兩部對峙並立，實是憲法史中的創例。第一部中所規定，如立法，行政，司法之權限，是各國憲法中普通有的。第二部則除論個人之一章外，如團體生活，宗教，教育及經濟生活各章，都是從前的憲法所沒有的，或雖有而非常簡單的。附則十六節大都是規定憲法初頒行時的措施。

德國是聯邦國，所以憲法開始即規定聯邦政府和各州政府之權限。第六節規定屬於聯邦政府之特權的專項，為外交，殖民事項，國籍，旅行和居住的自由，移民出入和引渡，國防的組織，幣制，關稅，郵政，電報，電話等。底下一節，又規定聯邦政府有權去管理民刑法，裁判手續，外國人的護照等等，列舉了二十條。第十和第十一兩節，也是規定聯邦可做的事。凡聯邦不行使的職權，都歸州政府行使，但是屬於聯邦政府的特權，則不在此限。每州必須採用共和政體，各州法律有與聯邦法律抵觸時，即為無效，如此點有疑義，或聯邦

政府與州政府衝突時，得控訴於大理院，聽其判裁。由此看來，德國聯邦仍是個聯邦國但是中央政府在憲法上的權力，卻較美國的中央政府大得多了。而且第九節上說，當有制定全國一致之規條之必要時，凡一切增進社會福利，保持公衆安寧的事，皆得由聯邦主持。有這一節的規定，中央無論擴充權力到什麼地方，州政府也無法可想了。

德國從前的制度，立法權是分操於衆議院（Reichstag）和參議院（Bundesrat）的。衆議院代表人民，參議院代表各邦。立憲國的通例下院權力總超過上院的，但是德國從前卻適得其反。因為當時參議院是由各邦內閣裏的人出席，極便於聯邦政府之操縱。至於衆議院則由民間選出，多少有點反抗政府的性質，所以特別縮小他的權力。現在新憲法卻反過來了立法權幾乎完全在衆議院手裏，參議院（Reichsrat）（註二）雖則仍舊有提出議案的權，實際上已成為一種顧問機關。憲法中規定衆議院議員由人民用普及，直接，平等，秘密方法選舉，男女年滿二十歲者均得投票，且規定選舉日必為星期日，或者休假日，使得全國人民都可以參預。衆議員任期四年。議員所享特權；如經鐵路不收費，在院內言論在院外不負責，在職期內非依院法，不受逮捕等，多與他國相同。衆議院議事公開，有時亦得秘密。國務總理和其他國務員，都可以出席於衆院。大總統可以解散衆院，但是為同一的理由，祇能解散一次，而且解散後六十日內必須新選舉。現役軍人或官吏都可以當選為衆議員，而且當選後不必辭去本來職務，這是與美國三權分立的原則完全相反的。德國衆議院還有一種特權，就是可以組織兩種常任委員會；一種管外交事務，一種保障議員本身的權利。這兩種委員會都可離本院而獨立，議院休會期內或解散後，他們依然存在。有這兩種常駐機關，人民代表的權力自然增加不少。

德國的參議院雖則改了名稱，依舊沿襲舊制，和普通立憲國的上院很不相同。參議院代表不是選舉的，是由各州政府指派的；而且各州祇有一定的票數，沒有一定的代表數；每州（註三）（Land）至少有一票，大州每人口百萬加增一票，但頂大的州的票數，不能超過總票數五分之二，這是預防一州的專制。每州有幾票，就可以送幾個代表，但是祇送一個也可以。投票時由一人盡投所有的票數，代表亦不限一定的人，今年可以派這個，明年可以派那個，不過要是各州內閣的閣員，每州票數雖不同，可是在各委員會中，一州祇有一票。議院中議事，多半須經過委員會，這一來實際上各州權力差不多平等了。參議院和其他各委員會的議長，都由聯邦政府的國務員充任，有這一項規定，參議院依然完全可以由聯邦政府操縱了。

聯邦政府和衆議院議員都可以提出議案，但是法律案卻祇有衆議員纔能提出。政府提案時，須經參議院同意。倘參議院不同意，時，也可以提交衆院，但須敍述參院不同意的理由。參議院的議案與聯邦內閣意見不一致時，也可以聲敍理由，提交衆議院。人民對於立法有創制權和複決權。如有投票權的公民十分之一以上提出議案，請求製定時，聯邦政府即須付衆議院審議。如衆議院照原案通過，自無問題，倘有修正或否決，則須付全體人民投票表決。衆院通過的法律，大總統認爲不適當，可付人民複決。衆院通過的法律，參院可以反對，由政府交衆院覆議。但覆議結果與參院不同，大總統可交人民投票。倘大總統不交付總投票，此法律不生效力。但衆議院如有三分二以上維持原案，則大總統必須頒布此法律，或交人民投票。憲法的修改也可由衆院行使，但須有三分二以上的出席，出席人數三分二以上的可決，倘參院不贊同，總統可付人民投票，人民對於憲法也可以自動的修改。

聯邦政府之組織，採內閣制，與法國相似。總統在行政上不負責任。總統任期七年，并得連任，直接由人民選出。選舉方法在憲法中卻未規定。總統任期倘未滿，倘有大過失，衆議院得用三分二以上的表決，請求人民取消他的職位。倘人民多數贊成，總統便須去職，如人民反對，總統等於新當選，任期再繼續七年，同時衆議院便須解散另選。這種條文用來調劑行政立法的權力是很好的，但是實行起來恐怕很不易。總統特權與其他共和國大半相同，惟宣戰媾和大赦須照法律的規定。內閣中有國務總理 (Reichskanzler) 和各總長(Reichsminister)；總理由大總統任命，各部總長由總理推薦請大總統任命。國家大政皆由內閣會議決定，總理爲內閣主席，開議時取決於多數。憲法中祇有大總統不得爲衆議員的規定，國務員是否可兼衆議員，卻無明文，看他的趨勢，大有採取英國合立法行政爲一的情形。國務員皆對衆議員負責，如有不信任的決議，便須辭職。德國無副總統，大總統因故去職時，便由國務總理暫攝，等候改選。大總統或國務員有違法行爲時，衆議員得以一百人以上的連署，提出彈劾，由大理院審判。

德國憲法關於司法的規定，祇有寥寥七節；祇講司法完全獨立，法官的任用或罷免都用法律詳細規定，軍事裁判除戰時及軍艦上外不能復用，行政法庭 (Administrative Court) 仍舊設立，專審理人民與行政官吏的訴訟，大理院有裁判各州與聯邦政府爭執的權。

憲法第二部開首就是個人的權利和義務。關於這一項有一個特色，就是男女界限完全破除，一切權利都平等，從前貴族的特權和勳位勳章爵號等，都一概取消，德國人并不得受外國政府贈受

動章或爵號。個人的自由絕對不能侵犯各人的住宅非依法律絕對不能侵入，言論通信出版皆有法律內的自由，除電影外一切郵件電信都不受檢查；德國人中用外國語言的，立法或行政官廳都不得干涉。

憲法對於社會生活，宗教和教育都有詳細的規定。教養子女是父母的權利，也是義務，由國家監督，婚嫁和母職，因爲是社會的基礎，都受國家特別的保護。私生的子女，受國家同等的教養。國家對於青年的體智德三項，都注重發展。社會生活一章裏內還包含得有人民有結社集會之權，有被任爲文官之權，文官之任命罷免遷調等都要照法律規定。

人民信仰上有絕對的自由。憲法規定不得有國教，各教的產業都受國家同等的保障。人民的政治權利，不因信仰那一種宗教而被剝奪。美術科學等都完全解放。教育事業，由聯邦政府，各州，及各市聯絡進行。人民至少須受八年的強迫教育，天才可以造就而家計困乏不能入高等學校的，由國家設法補助。各公立學校的教員與各州的官吏有同等的權利和義務。學校對於公民責任特別注意學生受滿八年強迫教育後，即每人發給憲法一本，使他了解共和意義。歷史上美術上及天然的各種紀念品，都受國家特別保護。

在經濟生活一章裏，憲法對於財產權完全承認，獨立的農工商中產階級，都受國家的保護。但是同時又說土地的使用和支配，受國家的監督，使得每一個德國人都有適宜的地宅，戰後退伍軍人在這一點特別受國家優待。凡地價的增漲，不由於地主的勞力和資本而來的，則歸公家。各種礦產和天然力都歸國家管轄。聯邦政府爲實業的社會化起見，得將私人營業收歸國有，并可合併各項營業使得人民生產分子能夠同力合作，使得僱主和勞動者同享營業管理權。聯邦政府得依集產原則，管理一切經濟品的生產，分配，使用，定價，和進出口。

勞動受聯邦特別的保護。每個德國人都有用勞力去求生活的權利，儻有人不能找得工作時，國家設法供給他的生活。聯邦政府並想法在國際上確定世界勞動者最低限度的權利。工人對於工資和工作情形都有權過問，與僱主協同進行。每工廠的工人得組織一勞工協會；一地方的工人組織地方勞工協會；各地方勞工協會再併而爲全國勞工協會 (Reicharbeiterrat) 維持工人的利益。地方勞工協會得與資本家的組織聯絡組織地方經濟協會，全國勞工協會得與資本家的總組織聯絡，組成全國經濟協會 (Re-ichswirtschaftsrat)，監視各種社會經濟制度的實現，社會化的發展。聯邦內閣如提出關係全國經濟政策的議案，須先交全國經濟協會審查，全國經濟協會亦可自提議案。儻不得內閣贊同，須附

逃不贊同的理由，一併送交參議院。

德國新憲法的要點，太約如上面所述，我們可以看出三種特色：第一是民治主義的進步。新憲法中民治精神的表現，如大總統由人民直接選舉，如人民的創制複決同招權，不特較帝國憲法高得多，卽較並世最進步國家的憲法，也無愧色。至於男女有同等的投票權，則除美國外，諸強國都不及，英國雖規定女子也有投票權，卻是年齡的限制要比男子高十歲呢。第二是國家社會主義的色彩。國家社會主義的傾向，現在漸漸傳播於歐美諸強國；如鐵路國有，工人保險金，用法律限制作工時刻，工廠情形等，都逐漸實行。德國便更進一步，規定政府有實施實業的社會化之權力；工人對於工廠和僱主有同等的權力，土地的使用，分配，國家有特權；以至國家担任使人人有工作之義務，都是極鮮明的國家社會主義。第三是注重政治外的社會和經濟生活。向來各國的憲法，都是偏注重政治上的組織，及人民政治上的權利和義務，德國新憲法卻將人民的個人生活，團體生活，經濟生活，以及教育宗教等事業，詳細規定。經濟生活尤其詳備，國家確認人人的生存權，勞動權，都是舊憲法中所不會有的。全國經濟協會的組織，使勞動者得參與決定國家經濟政策，尤爲特點。

本來世界上的事總是後來居上，德國在歐戰後製定的憲法，自然要比法美在百年前或數十年前所定的憲法進步得多。我國現在製憲的聲浪又甚囂塵上，請國人將這部新憲法仔細研究一下，做一個他山之石！

註一　普及，直接，祕密，平等，的選舉（Universal direct, secret and equal Enffage）係政治上一種術語；普及指無何種限制，直接指單選制，祕密指投票時無人知票之內容，所以免除惡影響，平等指男女均有投票權。

註二　Reichsrat 英譯爲 National Council，本可譯爲顧問院或樞密院；因爲他依然含有立法性質，所以仍用參議院的名稱。

註三　德國的 Land 和美國的 State 是不等的。德國的 Land 從前有些是王國，有些是公國或侯國，有些卻祇是自由市，所以有人譯他做邦，現在旣然各個 Land 都要採用共和政體，譯做州似較確切一點。

商務印書館發行

革新雜誌

第一卷第一期要目

「革新」新論　顧參化
教育組織建議　李鈺
地理科設計　匡蠡
學校考試的研究　黃迪勤
兒童勞働問題　劉澤林
古代的婦女觀　楊樹榮
婦女底革新與其教育　陸麒宗
哲學大意　陳鑾瑞
中國文字學家的新任務　謝康
對於研究文字學的管見　黎榮棠
英文文法學歷史上的發生　潘學增
此外目繁不克備載

定價　每冊三角　全年六冊一元七角
郵費　每冊二分

社會學雜誌

第一卷第二期要目

研究社會學之阻礙…偏見　余天休
注重社會學的理由　林幽
有色民族之潮漲　泰東學者
美國社會學大家羅斯史略暨著述　黃公覺
人類的演進　余天休
改良城市的研究　美國狄雷博士
敘述的社會學　記者
研究婦女問題之資料　畢冠英女士
中國與歐洲政治制度演進之比較　余天休

定價　每冊三角
郵費　每冊一分

學藝雜誌第四卷第六號要目

十一年十二月一號出版

風景中之浴女　Paul Cézanne　Auguste Renoir
藝術改革之第一步　羅鼎
德國寫實派文學與其反對派(上)　余祥森
逗點「，」　C. P.
誑言在法律上之效力　胡元義
名詞代名詞「之」「的」兩詞的詞性　楊樹達
「卡特廬」與「托拉斯」之弊害及其補救方法　徐式圭
無窮遠點的討論　趙修乾
自由後座　鍾毓靈
通過一定點作直線平分三角形面積之又一法　錢寶琮
礦業教育之研究(續)　瞿學遂
藝術與宗教　華一林
星　潤餘女士
詩　力山
德國最近之經濟狀態　會天宇
俄國經濟之狀態　會天宇
社報　本社東京事務所報告

定價　每冊二角　半年五冊九角五分　全年十冊一元八角　郵費每冊二分

總代售處　上海商務印書館發行所及各省分館

發行處　上海寶通路順泰里十八號丙辰學社

美國政府大綱

世界叢書之一　趙蘊琦編

是書根據最近出版研究美國政府的書籍,擇要編成,首述美國政治制度之起源,次述聯邦政府地方政府及政黨,欲知此共和先進國政府的組織者不可不讀.

一冊定價一元

大陸近代法律思想小史

世界叢書之一　方孝嶽編上集

此書爲方孝嶽先生所編,内分二章:一,自法蘭西革命後至十九世紀中葉有力之法律思想,二,十九世紀中葉以後有力求法律改革之勢力爲研究法律者參考必備之書。　一冊定價三角五分

商務印書館發行

廸 5(7)

普魯士新憲法述評

法國 Robert Redslob 著

王敦常

普魯士新憲法,成立於一九二〇年十一月三十日,經國會議決通過。

今試先述其制度,然後擇其綱要而討論之。

制度

(一)人民之職務　一九二〇年憲法曰人民操持國權,其行使職權之法,或由人民自行服職,或以餘他職務,用選舉法付託他人掌之。(憲文第二第三條)

直接行動　人民有自動權,得倡議修訂憲法,或提議有關立法各問題,且可依國民總投票之方式,請求解散議會。

人民建議事項,呈遞政府,政府加具意見,交付議會取決。(第六條)

議會對人民建議否決時,應由國民總投票解決。議會與參議院因法律草案相爭執時,議會亦得以其事交付國民總投票。(第六條十四條四十二條)

選舉職權　人民選舉,係採用普通平等無記名式直接投票法,(第四條)

議會選舉,由一九二〇年十二月三日選舉法規定,係採比例投票制。其法如左:

選舉劃分三範區:一爲部,二爲同盟部,三爲通國。每區範圍,由法律規定之。選舉人編造選舉戶口册,先將每部人員列入,名曰市區選舉册。若以同屬之各部,蟬聯列入,則成同盟選舉册,又有通國選舉册者,附列於市區選舉册。由是以觀,各區之選舉册,彼此互繫,而復與通國選舉册一貫相維焉。請言其實

每部選舉册,額定四萬票得舉一人。至其餘票之處置,如此部與他部相聯屬者,綜其餘票合計之,亦例以四萬選一之成規,將所得員額分配於部區之有最多餘數者。如各部爾我不相屬者,餘票歸諸相附之通國選舉册內,前項分配餘賸之票數亦如之。然法律規定,惟各部之附屬通國選舉册者,方得互相聯絡,所以使第二次之餘數,得歸諸一致也。應歸通國選舉册內之票數結核後,再將員額

分配一次。餘數之超過二萬者，作四萬計，得一額。

此種簡捷靈敏之方法，其目的惟在於通國人民內，徵求最確實之政治力代表耳。藉此三級相關之選舉法，某黨之弱者，對於分部之法定額數，雖有不足，仍得於通國或同盟部配置額中，佔領一席；某黨之強者，亦有應用其餘票之利益，其法顧不美哉！舉例如左：

甲乙丙三部，同屬於戊同盟部。

甲部、自由黨七萬五千票。保守黨五萬票。

乙部　自由黨五萬五千票。保守黨六萬票。

丙部　自由黨三萬五千票。保守黨二萬五千票。

今設自由黨互相聯絡，保守黨只相附於通國册內，則其結果如左.

甲乙部自由黨各占一席，綜其餘尚得八萬五千票。（甲部餘三萬五千票，乙部餘一萬五千票，再加丙部之未足額三萬五千票。）甲丙部各得一席外，尚餘五千票，歸入通國册內。

甲乙部保守黨各占一席，尚餘五萬五千票。（甲部餘一萬票，乙部餘二萬票，再加丙部之二萬五千票。）復將別部保守黨餘額加入，試以二十二萬五千總數計之，通國選舉册得占六席，因餘數二萬五千票，應作四萬全額計也。

選舉手續，須經委員會審查，方生效力。委員會由三衆議院議員，二萬等行政法院院員組織之。蓋普魯士憲法，意在折衷二說而行之。二說者，一為賦表決權於議院，不容第三者之參加審議，一為保護判決案之價值起見，主尊重司法權之意見者也。

（二）議會之地位：議會每年開常會一次，於十一月第二星期二日自行召集。閉會期及下屆開會期，均由議會規定。（第十七條）制憲權屬諸議會，得以大多數同意表決，變更憲文。（第三十條）議會有立法權，國家預算，亦應由彼取決。（第二十九三十條）

議會猶有外交職權焉。國際條約之入於立法範圍，非預有法律明文，不能生效力者，議會得操否決之權。議會既有條約批准之權，政府與議會對於條約承認問題之衝突，因可免矣。以國際法論，條約雖經院部議會同時承受後，始生效力。是則普魯士議會，適與美國參議院，處同等地位也。

議會在行政權上，亦占勢力：行政之綱領，由彼創之，綱領之施行，由彼監視之。設有五分之一以上議員請求，得組織行政調查委員會，（第二十五二十九條）監督行政方針。議會未召集時，設有常年委員會，代理其監督政府之職權。（第二十六條）

解散議會之法有三道：曰自行宣告解散，曰由議長團暨參議院長之議決，曰由自行或參議院召集之國民總投票表決。（第十四條）人民既操解散之權，得扶助將倒之閣員，或攻擊倚恃議會之

政府。質言之，人民得自由監督政策也。然則憲法第五十七條規定以國人信任權付諸議會之原則，不免爲具文矣。

(三)參議院之地位　參議院由各省代表組織之，若東普魯士，白郎特波柏林鄰，包梅拉尼西普魯士及巴斯拿尼疆下西里西亞，上西里西亞，賽克斯，史來斯會霍爾斯登，亞腦凡，爾凡斯德發里，爾來拿納及哀斯納沙省等是。(第三十二條)五萬戶及二萬五千戶以上，得舉一代表。每省至少得舉三人，霍爾蜀倫舉一人。

參議院議員，由各省議會選出，柏林鄰則由鄉議會選之；霍爾蜀倫與西普魯士巴斯拿尼疆省由市政會選之。各地選舉均採比例制，惟霍爾蜀倫僅得舉一人，不在此例之內。(第三十二三十三條)

參議院議決事項，應以國家利益爲前提，不受任何機關之節制。(第三十四條)

參議院於每屆選舉後，由部院召集一次；必要時，如有五分之一以上之議員，或全省代表及部院請求時，亦得由院長臨時召集之。(第三十八條)

參議院之職務有三：

參議院顯闢法院也，在立法上有建議及否決之權。

(一)部院建議法律草案於議會時，須得參議院之同意。設有意見異同時，參議院得以書面轉菭其意見於議院。

部院於頒發行政上通行條例，施行全國或普魯士法律時，應徵參議院之同意。(第四十條)

(二)參議院得由部院之間接，建議法律草案於議會。(第四十條)

(三)參議院得反對法律之成立而否認之。否認時應再付議會表決，設有法定三分之二多數追認，法律始爲確定，不足法定多數時，非經由議會請求召集之國民會議通過，法律應歸無效。(第四十二條)

若議會所決預算，超過院部預定或允許之數額時，參議院之批准，爲不可少之手續，否則惟院部贊定之數，得爲預算準額。是參議院對預算有絕對之否認權也。(第四十二條)

(四)部院之地位　議會選舉國務總理，總理選任各部長。(第四十五條)

政府內部職權，鼎足而分。

(一)國務院得規定各部未經法律明定之職權，惟須經議院之認可。

各部發生爭執，由國務院解決之。

(二)國務總理規劃行政方針。

(三)每部總長總理部內事務。(第四十六七條)

政府政治責任，由憲法明定。各部總長對各部事務，負有個人責任。總理有向議會宣布政策之責。部長對部內事務有過失時，得被議會排斥。若總理見斥，各部長應與同辭職。此節憲法內雖不明言，然總理既有指導政策之明文，首領不存，身將焉附，總辭職之理由，蓋以此歟。(第四十六條)

故憲法明文，政府惟恃人民之信任而存立，至人民之信任心，以議會之態度為表示。(第五十七條)

政府重要政策，議會若行否認，是為不信任之默示。憲法固有投票不信任之表決方法，惟非可辨然行也，須有議員總額過半數以上之贊同，方為有效。然若人民厭惡解散議會，則不信任投票，無舉行之餘地。蓋部院問題之決定，全觀評判之民意為從違也。閣員之不見信任者辭退，若閣揆不見信任，彼得施行最後之自衞方法。其法為何？曰，請求三人委員會解散議會是矣，而閣揆亦列為委員之一焉。(第五十七條)

議會對部長違背法律時，得控之於最高法院。(第五十八條)

部院為行政權所寄託，在立法上僅行使其形式之職權，若公佈法律，及保證法律之合於憲法是矣。行政權受法律行政原則（議會所規定者）及預算之制裁。

當預算未成立時，憲法予政府於下列各項以動用國帑之權：

(一)保持合法制度，或施行經法律認可之行為；

(二)履行國家在法律上應行之義務；

(三)繼續或維持各種建築補助費，或上年預算內列入之應付款項，如國帑不敷，得發行國庫券以濟其急。(第六十四條)

預算惟當有緊急不及料之事情發生時，得超過其定額，但須取得財政部之同意，及議會之追認。(第六十七條)

中央政府之權力，應視各省自治力之逐漸擴充而縮小其範圍。(第七十二條)此亦普魯士憲法中應行注意之點也。

評論

今試以上述制度，稍稍討論之。

(一)單獨議院制　新普魯士議院，僅一而已。至參議院之地位，不與國會並行，故不得謂有執行第二議院之資格，惟有規範立法之權否認法律之成立，使制法者，同受法定人數與夫民意之羈制，是參議院者，監視立法動力之樞軸而已耳。

(二)行政議會　議院非具立法權而已也，行政綱領亦應由議院規定之。故普魯士議院，非若英法兩議院之僅處行政監督地位也。政府行政方針，亦由議會促進之。由此以觀，普魯士制度與希臘諸國總宰制，相近而不相遠矣。彼邦立法機關，為政治之先驅，不會

攙持行政之動作，而使之惟命是聽也。普魯士議院之行政上活動，祇稍立憲精神之代議制固矣。蓋依立憲國體制，政府應行之政策政府自主之，向使議院對於行政，有發縱指使之權，政府事不為傀儡乎？

（三）參議院　參議院者，各省之代表議會，傳達民意之機關也。參議院之組織，與昔日之聯邦國務院及北美之參議院制，有相似，有相異也。聯邦院院員由各邦邦主任命之，美國參議院員由人民選舉之，普魯士參議院員則由各省議會指定之。若希騰薩邦，參議院之一部，由市議會選出，此殆與普魯士參議院制，最相近似矣。

普魯士參議院，猶北美參議院，瑞士參議院，不受他機關之節制，迥異於戰前之聯邦議會矣。

（四）部院之構造　普魯士政府，基於「統權」「分權」「聯權」三主義而成。統權主義者，以國務總理為行政首領，其他部長受命為階級等威之政府也。爾理爾事，我理我事，職有所司，分有所定，此則分權主義也。各部長得召集行政會議，然僅為討論之集合，非實有所議決，是所謂聯權主義者，視國務院為諍議最高機關，各部職員，均有服從之義務是也。

依統權主義，總理確定政治之綱領，為各部之領袖，各部有受訓命之義務。惟若事務之專屬某部者，該部長得便宜行事（分權主義。）至問題之有關各部管轄範圍，與夫各部發生爭執時，各部長共同討論而解決之（聯權主義）。

由是觀之，此非一三合奇異之主義，為憲法中別開生面者乎？國務院無赫赫之權，非若議院制之英吉利然也。分權之勢不立，非若大戰前之普魯士及德之各聯邦然也。總理不得一手攬整國家政權，非若昔日之德意志帝國然也。一九二〇年普魯士憲法，不過將此三制度鎔鑄一爐耳。

此混合制度，能存諸永久耶？曰，政治之趨勢，不免將使累足複雜之制度，轉變於簡單純一，而總理之勢力，顯然尊大也。總理為議院所選，有任擇閣員之權，其為政府之中堅固矣。政治之方針，與夫政治之屬專門者，二者間之界限，既無一定，總理常可由解憲法所賦職權之文義，以擴張其權力，亦勢所必然也。是則總理將所處之地位，得指示各部之行動，余得而言曰，普魯士部院制度，偏重於統權主義，若符於戰前之皇室總宰制也。

普魯士憲法之變遷，殆有故焉。設國無首揆以節制部長，則分權制度，殊無謂也。行政權豈可無首領以統一之哉？大戰前德之各邦，雖乏首揆之節制，然有君主臨政，總攬國務，各部有受命之責焉。今日之普魯士，既無君主，又無總統，不將為漫散無統之國乎？是以設總理救濟之。

（五）預算 普魯士之預算主義若何，試稍言之。以法國論，預算者具私人尤許性質，先估下年國家總支之總額而預定之，若私人之管理家政然也，術屬專門。然非有法律之允許，政府不能擅行斂收。凡支國稅須經法律認可，未為是也，用度之適合法律行為，（若支發官員薪俸等）未為是也。政府須得預算表中完全確定之明文焉。

德國之預算具特性焉，昔猶今也，僅有預估之性質，為理財之所必需，而缺乏允許之手續。各部長操措置財政之權，法律認為應收應支者，得放手為之，無擊肘之虞，用度之出於非常者，僅對政治上負責任耳。

普魯士新憲法與此主義，實相符合。蓋預算表襲成前，部長對於法律認可之款，及為履行法律應盡之義務，得自由支取，而不為違法。且憲法允許政府於萬急不料之事，得經財政部之認可，逾越預算之定額。故政府對國帑，實有自行配置之權。設有超越預算定額，惟須對議院陳明事實之不容得已，非可以違憲罪加諸其身也。

上述之預算主義，於立法行政權上，生絕大之影響。政府雖無預算之決定，仍得繼續其政策，故預算之否決，非若法國為阻止行政之利器。普魯士部長若不得議院信任而不退職，事之有背憲法者也。惟若議院為復讎計，不肯預算通過，則政府得繼續其不合社之行政，不致財政上生非常處分，而國事更形糾紛也。

（六）普魯士憲法之型範 茲請爲普魯士憲法列於現今各國憲法中而論別之。

綜全球憲法而觀察之，共得四大類，各類之區別，在乎立法與行政間之關係一點而已。

考英國議院制，內閣不得衆院信任，應拱手而退，然得借重民意，解散議院，而重行召集選舉，爲最後之自衛方法。於是立法行政之均勢立焉，人民執仲裁之權，二者不得互相牽制。至若北美合衆國制，則分權甚嚴，政府對於議院，不負政治上之責任。瑞士制則行政機關屬於立法院，彼此生衝突時，政府無退職之義務，惟應隨議院之意旨而改易其方針。歐戰前猶有所謂德國憲制者，外雖具國務院負責之形式，實則君主大權獨攬，視議院如無物，蓋亦數百年歷史，全國人心理，有以促成之也。

法國之憲制奚若耶？曰，介乎英吉利瑞士之間：部院與議會生衝突，內閣應即辭職，此採英國制也。然政府終不得利用其解散議院之權，而取決於民意，故議院對政府，得左右自如，而不受其桎梏也。立法操無上之職權，發言爲法律之根據，威神聖不可侵犯地位，此實近於希臘之憲制也。

各國憲制之大綱，已稍論之矣。然則一九二〇年之普魯士憲法，

尊宗上遂憲制之一乎?抑折衷諸說而取其所長乎?曰,近諸英憲。部長對議院負政治責任,然政府得以民意之扶助而解散議會。惟解散之程式,有不同耳。

英國院部得請求國王下解散議院令,國王不得不許,然解散之權,惟國王操之。普魯士則不然,議會之解散,須經國務總理議會長參議院長所組之委員會議決,或由參議院及自行召集之國民總投票表決,或出議會之自行裁決。

由是觀之,總理無獨行解散立法機關之權,故非與議長或參議院長意見相同,使於三人委員會中佔得多數,終無制勝議會之希望。然國民常得以大會之請願,扶持將倒之政府,此其所以補救行政之弱點也。

普魯士議會可自行解散也。此蓋非有純潔高尚之思想者,不能得此。然三人委員會與人民,既操解散議會之權,夠議會於外部受攻擊之後,何樂而不作城下之盟,稍留聲譽於將來歟?

將此部院之責任,與夫解散議會之方法,細細觀察,於是知普魯士之憲法,而持其平,不偏於行政,亦不袒於立法也。

前論不爲虛語也。議院之召集,純出自動,不由政府之主張,散會後,設有常年委員會以代行其職權。是政府終無脫離議會監督之日,而議會之立法權,因之鞏固多多矣。

夫依憲法之要義,議院有明定行政原則之權,是議院之勢力,有增無已。且也議院得單獨變更憲法,則政府之運命,不啻操諸其掌也。不僅此也,總理由議會選出,非若英法首相之由元首特任也。被舉者權屬選舉者之手,此心理學之公例所不可逃者也。授我以位者,我必德之,亦人情之當然。部院權力不因之而減損耶?

然則直謂普魯士憲法右府而左院,破二者之均勢乎?曰,是又不然。余只論其機關之組織,未及於憲法之精神也。要知憲法之性質,在運用之者何而定耳。法國一八七五年憲法,賦予政府以解散議院之權,而政府甘自棄之,強制部院於議院權力之下,庸非一證耶?

深諳日耳曼歷史民情者,當知此中有一理由在焉。蓋昔日帝國諸侯,習於君憲之制度,行政權巍巍乎獨大也。普魯士及德之人民,久懾於君主之聲威,其視議院,不過諮詢機關而已。人民與議院受治於人者久矣,君主不存,君威猶在,若望其能措置裕如,不爲威勢所怵惕乎?然人民感於世界之潮流,勃然興起,把持行政立法而主宰之,順彼者存,逆彼者亡,亦固事有所必至,理有所固然者也。

普魯士一九二〇年憲法,合各國憲文而成者也。其組織大綱,有合於英吉利制,而其相異者,則在乎國無行政首領,部院不得獨擅解散議會之權。至參議院之停止否認權,則有同於元老院之否決權,又憲法予人民以自動解散議會之權,此則有合於北美合衆國

及中歐瑞士之制者也。議會之選任總理，有若希臘國會之推選合衆院。議會握行政之高權，仿彿瑞士之總宰制。設行政部仍於實際上主持國家大法，則曩日帝國制度之餘音也。

考立憲議院制，政府操行政之特權，議會負監督行政之責任。普魯士憲法，乃予議會以指示行政之權能，此爲普魯士憲法與立憲議院制原則相背之點也。

憲法中尚有數點微瑕，足阻政治之行動者。議會之解散也，須經三方之決定；部院之組織也，根據三主義之結合，不其紛繁而沉滯乎？矧國民得以大會式參預制法，豈是將愈現龐雜之象。且依普魯士憲法，人人應擔任首揆，予以全權，但一旦有違民意，則得以他人代之。此亦有所牴觸於議院制之大綱者也。考議院制者於其法律建議權，操諸政府，不得屬於衆院。然則於政府外，再與人民以同參制法之權，實大背議院制之精神矣。

一言以蔽之，普魯士制憲家實缺乏共和制之經驗與參考，遂將各國風馬牛不相及之憲法，冶于一爐，斯不免削足適履之誚。然非謂新憲之不能久存也，惟聽以政治上經歷，使參差龐雜之主義歸於一，若者視爲國治之樞紐，若者視爲憲文之具式，大致有所歸，國權有所主，其庶幾乎？

時代叢書

政治心理

此書著者以治者被治者各不明政治心理學之故。致產生種種事實上之錯誤。欲救其弊。非力闡斯學不可。因取材於個人心理、羣衆心理、民族心理、歷史動訓等。輯成此書。譯筆亦暢達明曉。

一冊九角

商務印書館發行

波蘭共和國憲法述評

法國 J. Blociszewski 著

江顯之

一 政體與國家底組織

一九二一年三月十七日底波蘭憲法，是一篇序與一百二十六條條文做成的，此一百二十六條又分爲六章。第一章（第一至二條）論共和國；第二章（第三至三十八條）論立法權；第三章（第三十九至七十三條）論行政權，第四章（第七十四至八十六條）論司法權；第五章（第八十七至一百二十四條）論國民底權利與義務，第六章（第一百二十五至一百二十六條）述若干概則。波蘭憲法宣佈人民主權底原則是很明白的。序上說『我們波蘭人，在波蘭共和國底立法國會中選舉，議決，現在的憲法。』第二條上又說『在波蘭共和國中，最高的權是屬於國民的。』

再與爲波蘭，追隨現在的潮流，組織共和政體，並且在聯邦與中央集權底兩個制度中，選取了第二個，又把自治推廣以緩和集權的偏弊。不過現在單是規定了原則與大綱罷了。第三條上說『波蘭共和國底組織，是根本於廣汎的地方自治主義，關於行政文化經濟事項之權限，當委託於自治團體之代表機關，其詳細用國家法律定之。』

波蘭憲法尊重立法，行政與司法三權分立底老規矩，自不待說。我們應當注意的，是在述國家底組織底部分。第一章是很簡單的，關於共和國（指波蘭）底徽章表記與夫國境國都等事並沒有說到，這是和其他戰後新興國憲法不同的處所。當時底情勢，使之不得不如此，加之嚴格說起來，波蘭并不是一個新國，幾條通常法規卽可恢復昔日底傳習，繩和條件上並沒有講明波蘭底疆界，憲法上自不便拘束將來底事，他祇在序上說國民統一的再造和母國自由底再見罷了。

二 立法權

現在大半底立憲國，皆是用兩院制的。有許多緣故，我們能說的：立法上底利益，國家代表底正確，議院政治底均衡，各機關底相互監督，都是說要依兩院制以達到的。波蘭之用這種制度，當時國會

中有許多匯當。雖後來到底制勝，然而急進黨方面對於那制度底適用，不感多大的趣味。

照一九二一年三月十七日底憲法，立法權在波蘭是屬於國會與元老院的。然而照事實上看起來，他實在是屬於國會的，上議院不過是備員罷了。

「國家立法權，包括各種公法與私法底決定和施行。法律底效力，要得着國會底同意。」照以上兩種原則看起來，第三條上明明白白承認國會底無上立法權，因為法律底效力不必定求元老院底同意。

國會不但有此種一般的權力，而且憲法規定幾種事項，祇能依立法方法規定，卽無異說非經國會同意，不能規定。例如：國家豫算，軍隊額數與徵兵召集底決定，發行公債，徵課租稅，設立專賣制，關稅率，決定幣制。若無法律底准許，國家不能讓賣，交換，抵押國家底不動產業，亦不能承認財政上的擔保。

除了此種立法權限以外，國會還有監督國家財政和公債底權。他還有與政府共享法律提案底權。至於元老院就沒有此種權能了。

國會有質問政府底權。各部總長對於他當負責任。如國會要求，他們當辭職。國會能彈劾各部總長和民國總統。他可決定維持或取消政府命令的戒嚴。

末了，他和元老院集會，為國民議會，可以選舉大總統或修改憲法。

憲法上越是將國會底權限弄大，就越將元老院冷落了。第二條上宣佈在立法範圍內國家最高機關是國會與元老院後，憲法祇特別為元老院設有二條，而僅聲明（第三十七條內）其他十七條於彼一同適用。但是這些條文，不過述人民代表之法律的條件或其權利和義務。所以應該從事於精細的探求，到底這虛名的元老院底權限是怎樣的。憲法第三十五條說：「凡國會所議決底法案，應該送元老院審查。」如果元老院沒有什麼異議，大總統就當頒布這法律。頒布底日期是三十日以內，但是如有元老院底發議，日期可以縮短。

然而元老亦可以改正或否決法案。在這兩種事情內，如果國會決意如此，那手續完全是理想上的，因為國會如不同意，可以把法案再付第二次表決，而且祇要二十分之十一底多數同意，卽可採定。第三十五條又說：「如果元老院決定改正或否決法律案，應該將此議決在三十日內通告國會，而至遲當於再三十日內，將該案附以修正案送還國會。」

至於次條，亦是關於元老院的，（這是第三十六條）在後面當

再遠，但是這條也試說元老院底組織，選舉底方式，開會底期限罷了。

那麼，我們底結論，就不能不說元老院底立法任務，他在法律制定上底勢力，他對於國會底監督，是最小的。他對於法律案之修正意見，必定要得國會承認，纔能有效。雖然憲法上說法律須經元老院底審查，方能算完全，但是這種審查，沒有實效的時候居其大半。一個國民代表底機關，職權不能再縮小了。

除些微的立法權限以外，元老院別的憲法上的權限，還有什麼呢？

照第三十七條底規定上，元老院如同國會一樣，亦有贊同權，他可協同國會選舉大總統和修正憲法，大總統解散國會必需他的同意（第三十六條。）他並沒有詰問政府底政治行爲把內閣弄成少數地位之權。這個議院底幽暗，不過是權力上底幽暗。

在組織上說，憲法把國會和元老院放在差不多一樣的地位。此兩個議院，皆出自普通，秘密，直接，平等，比例的選舉（第十一與三十六條。）然而做國會底選舉人，當在二十一歲以上，並且在選舉區內至少住過一日的；至於做元老院底選舉人，當在三十歲以上，除去幾個例外，在選舉區內至少要住過一年的。如同各國底立憲，凡無能力者，受過刑罰宣告者，現役軍人，皆無選舉底權利（第十二與十三條。）

國會和元老院底被選舉資格底條件也是不同的。國會裏，凡年齡在二十五歲以上者，皆能被選舉，元老院裏，年齡在四十歲以上者，方能被選舉。並沒有住所底條件（第十三與三十六條，）軍人雖沒有選舉底資格，卻能被選舉。行政機關，財政機關，司法機關底官吏，在他的職守的選舉區內，不能被選舉，但是中央機關的長官，不在此限。（第十五條。）

至於選舉底資格，和被選舉底資格是一樣，在波蘭憲法上，是不分男女的（第十二條。）

一九二一年三月十七日底憲法，並未指定國會議員底數目，所以如此，是因爲從和局成立後到現在，已有兩年半，而波蘭底疆界還沒有劃定。至於元老院議員，依第三十六條所定其議員數應比國會議員底數本四倍。一人不得同時兼任國會議員及元老院議員。

立法底任期是五年，從第一次開會底日期算起，兩院當同時開會。

國民會議開會底時候，應由國會議長主席（第三十九條。）

國會議員與元老院議員，享受議員的免責特典；不收受命令的委託，有受報償底權利，乘國家底車船等可以免費，就職之初應在

義長面前宣誓，不能收買或借貸國家底田地；不能承辦國家底物品供給事務或公共工事，不能接受國家底特許或別樣特權，除了得軍事勳章以外，不能收受政府底榮銜，末了，不能做負責任的新聞主筆。我們還可以說，如果他們得着國家底任命做有給的官吏，就失掉本職。他們如果犯了褫喪失政治上底權利，也是一樣的結果。(第十四，十六，十七，二十一，二十二，二十四，二十七條。)

三　行政權

民國大總統經國務員輔佐，行使行政權。國務員對於國會負責。第三十九條上說『大總統底任期七年，由國會與元老院集合組成的國民會議底大多數選出。』此條與一八七五年二月十五日底法國法律第二條是相同的。元老院是在國會後舉出的。此一層要注意，因為我們可以知道元老院與國會底地位，相形見絀了。

許多草案上都主張『大總統應該是波蘭共和國底公民，或是波蘭人且屬於舊教的，年齡至少要在四十歲以上。』現在的憲法上並不提起這些條件。他祇在第五十三條上說總統不能兼別的職務，也不能當國會與元老院底議員。

當就職時，總統應當在國民議會前宣誓。

依據憲法，總統握有行政權，但是因為他自己並不對國會負責任，他的權力，祇能經由隸屬於他底各國務員行使。

大總統召集兩院，對於兩院宣告開會延會或閉會，並且如果得着元老院底同意，可解散國會。就此層說，大總統是參與立法權的。然而他沒有否認權，亦沒有像法國大總統所有的提案權，也不能像法國總統能把他不贊同之法案退還兩院再議一番。但是他能間接的影響立法上底事情，或召集兩院開特別會議，或於法律沒有確定期限的時候，竟不召集，或延長會期。在立法上，他還可以參與閣議，發表他的意見。以外，法律由他署名，他頒布法律，并將法律公表於民國法律日報上。他最後可用強力保證法律底執行，並且根據立法的規定，可以頒布政府命令。(第四十四條，)

如果大總統底行為沒有國務總理與主務總長底副署，就為無效。(第四十四條。)

大總統以政府首領底資格，任免國務總理，并經國務總理底提議，任免負責任的國務員。末了，任命文武百官。(第四十五條。)

大總統是海陸軍底大統領，但是憲法上並不承認他在戰爭底時候做總司令官。憲法上祇說在國務會議經陸軍總長提出戰時總司令，由大總統任命。陸軍總長對於這種總司令任命和其他一切軍事問題，對於國會負完全責任。(第四十七條。)

總統有特赦權，減輕罪名底權，并且在一定的事情可以取除刑

關宣告的效果。然而對於被國會起訴而判定大逆罪底國務員,他就不能行使此權了。如同法國的憲法規定,祇有依法律始許行大赦(第四十八條)。

在幾個重大的事情上,國務會議下令宣告戒嚴,質言之卽一時停止公民底權利,須得大總統的裁可。

在對外關係上大總統底特權同法國總統的是一樣。

第四十八條上說「大總統對外代表國家,接派外交使節,他訂結并批准條約。」這一層,如同法國的憲法,有許多分別在內。照原則上說,總統雖沒有國會底同意與列強所訂底約章是有效的,不過報告國會罷了。然而照第四十九條第二節說,凡商業條約,關係波蘭國家底財政底條約及有對於公民發生義務底法律的條項,或變更國境底條約,以及同盟條約,皆要有國會底同意纔能有效。至於宣戰,此項同意亦是必要的(第五十條)。

大總統在執行職務上所成就的行爲,對於議會內,或在民事上,均不負責。然而他如果犯了大逆罪,犯了違背憲法底罪,或犯了通常法律上底罪過,就負有憲法的責任。

我們曉得在法國大總統只犯了大逆罪纔負責,他只能被衆議院起訴,元老院審判的。

照波蘭的憲法大總統是可由國會起訴的,兩國會決定這事至少要有半數議員出席,而以出席議員五分之三多數可決,審判大總統,有特別法廷。叫做「國事法廷」是憲法所設立的。

這個法廷是由大理院院長(卽爲此法廷底廷長)和十二個判官組成的。這十二個判官,八個是國會選舉的,四個是元老院選舉的,其人均取自院外(第六十四條)。

自被訴後,大總統底職任就停止。

照法國的憲法,如大總統因病出缺,或別種原故失職後,兩院就當集合選舉新總統。中間由國務院代行總統職權。

波蘭憲法大致相同,但是中間乃由國會議長代行總統職權的。國會議長立刻召集國民議會選舉新總統。如果當總統職任停頓時,國會已解散,該議長卽行下令舉行兩院選舉(第四十與四十一條)。

第四十二條上有一條規則,是法國憲法上沒有的:如大總統三月內因故不行使職權,國會議長立刻召集國會,當以五分之三多數(至少要有半數議員出席)決定總統一職是否出缺。第五十二條上說大總統領受一定的年俸,其額以法律定之。至於再選舉一層,憲法上並未言及,但是在委員會草案上曾說及再選一層而認爲可行。

關於國務員方面,並無什麼特別可記的。國務員由元首任命與

免職的，他們組織一個國務院，屬於國務總理之下。他們不論是國務院全體抑或是個人對於國會負有議會的憲法的責任。但對於元老院不負責任。關於政治底全體，他們連帶負責（第五十六條）。關於他們各自職守上底行爲，單獨負責。除此以外，他們對於大總統底政治行爲，或連帶或單獨的負責（第五十八條）。

就議會上說，他們可被國會反對，陷於少數地位，而不得不辭職。就憲法上說，他們可由國會彈劾；在這一層，已有總統起訴審問底規則。可以適用。國務員不能因此辭職，轉卸法憲法上底責任（第五十九條）。

四　行政的自治

舊憲法上大概是不論國家行政的組織的。新憲法則不然。但是像一九二一年三月十七日底憲法規定的那樣詳密，也是很少的了。我們已知道波蘭共和國底行政組織，是根本於最廣的自治的。第三條是說這個原則，我們已知道了，第六十五與七十三條是論他的實用。

在行政底下面，法律分波蘭國爲省，州，城邑或鄉邑。這行政的分劃同時又爲組織地方自治底單位。地方又可以互相聯合，去辦他們權限內的事，不過須經一個特別法律方具公共性質（第六十五條）。

國家行政的組織，本於兩種原則：地方分治底原則與公民共助底原則。在每地方的區劃中，國家行政的機關務合爲一個中心，而由一人長管。選出的公民，在法律所定底範圍內，參與其事（第六十六條）。

由選舉而出底參事會，對於自治區域內一切事務，有議決底權。至於此等事務底執行權，在省與州內，是屬於由人民代表機關舉出委員組成的特別機關，與國家行政權委出的官吏。後者有首席底權（第六十七條）。

地域的自治體以外，還有特別法律，設立關於各種經濟生活底自治機關，即：農會，商會，工業會，職業工會，職業會等。這些會聯合組一個最高經濟會，協同政府，在法定的範圍內，辦理社會公益事宜（第六十八條）。

國家設特別機關，監督自治權底運用。有時自治機關底議決，須得國務員底認可，關於此項例外底處所由法律定之。

五　司法權

波蘭憲法確實宣佈法官底獨立地位。除治安判官以外，全是總統任命的，他們行使職務完全是獨立的，他們的判決是不能由立

法行政三種更改的。他們只能由司法判決，而且在法律所定底事件上，始能免職，停職，或轉任。他們非經法定裁判所底認可，不得令其負刑事上責任或奪其自由。

以上所述的並不特別。唯一的創始的規定，就是第七十六條，那就是規定治安判官由人民舉出。

此後當另以法律規定陪審官底設立，普通裁判所，大理院及權限爭議特別裁判所底組織，權限與訴訟手續。權限爭議裁判所就是處理行政機關和裁判所彼此底權限衝突問題的（第七十四至八十六條）。憲法但將各種原理和規則大致訂定，其餘組織底細則，讓通常立法去詳定。

六　國民底權利與義務

第八十七條定了一個大原則，凡一波蘭國民同時不能再隸屬別國。

第八十八條規定凡取得波蘭的國籍者，或由出生於波蘭籍父母，或由有權的官廳底決議。關於國籍底得喪底他種詳則，別以法律定之。

第八十九條規定產業是社會組織與法律秩序底一個主要基礎。所以波蘭共和國正式承認財產權，不論財產究係個人的，或其有的，或是屬於公民，社團，自治團體，公私機關，甚或是屬於國家自己的，一律保護。

因為受了蘇維埃俄國底影響，與共產主義的經驗，第九十九條底規定，表現波蘭住民底農業性質，準備實行農民階級所熱望的農業改革；在波蘭國會中，農民階級底代表很多，當然有這項規定。

在一九一九年六月二十八日底凡爾賽和約上第七至第十一條中，波蘭擔任保護民族上，教派上居於少數的人種，此項國家義務，在憲法上第一百〇九，一百十，一百十一，一百十五條中，表現得很明白。

這些規定，在自由的德謨克拉西國中，是當然必有的。這不過是把憲法上所認定的自由和保障推及到一切人民罷了。然而保護少數人種的原則，在凡爾賽條約，聖日耳曼條約，路薔條約，特利亞倫條約，巴黎條約，綏佛爾條約上，次第和波蘭，奧大利，捷克斯洛伐克，南斯拉夫，保加利亞，匈牙利，羅馬尼亞，希臘，阿美尼亞，都訂得有的。我們以為這是一個錯誤，並且是一宗危險。

這原則是一個錯誤，因為他有在國中樹國底傾向，因為他並不能使享此規定利益的人和他人平等，反把他們造成一個特權階

級，自成一個社會，而不和全體社會融化。如此別成一個的少數人種實就是民族的國家破裂分子。

這原理是一個危險，因爲他激勵享受利益底少數人種，只知要求他人應享受底利益，對於給與利益底國家沒有一點報效，尤其是人民對國家應有的忠愛，也不能從他們得來。

還是一種危險，因爲少數人特有國際條約底保護，遂乘間挑起國家的困難。他們不把他們的苦處告訴本地的官廳，倒反起訴於國外的機關，這機關就是媾和條約設在國際聯盟底執行部的。因爲知既，國家常和那個聯盟執行部發生衝突，國內主權又常被外人干涉，那麼國家對於這一部分搗亂的人民又作何感想呢？我們不妨想想看。像和約規定對於這少數人底保護，並沒有維持社會的和平次序，徒然構成民族軋轢仇恨底醱酵物罷了。

關於國家與舊教教會底關係，憲法上已經採入了委員會草案所定的原則。第一百十四條規定「羅馬舊教派，是大多數國民所信奉，他在別的平等教派中占有第一位。羅馬舊教由他固有的法律管治。國家與舊教底關係，以國家和教皇所立的協定爲基礎，此協定應經國會批准。」我們須知。此兩種權力底關係仍應由法律規定，此法律卽基於國家與教皇底協定而制定。國會底批准，并非批准那協定，而是批准這法律。

三月十七日底憲法宣佈國民底義務教育，這是限於初等小學，自不待言。對於此事，第一百十九條立有一奇異的原則：「在國立或自治團體設立的學校中。教育是不取費的。」此層猶以爲不足，第二節上再說：「對於貧而天分好的學生，國家補貼他們中等與高等教育底費用。」

對於衆人皆不取費，窮人更加津貼，這樣的寬待，自然加增國家的負擔。

國民應盡忠於國家，而且服從合法的權力。他們應遵守憲法及法律，應盡國民兵役，應擔負公共費用，應對兒童施教育，應履行公共義務。（第八十九，九十，九十一，九十二，九十三，九十四條。）

人民一律平等，可就一切公職，自士卒以至大將，均無除外，自不待言。第九十五條上說「波蘭共和國對於領土內住民底生命自由，產業，一律保護，並不分來原，國籍，語言，種族或宗教。」

國民有受法廷保護底權利，如果因文武官吏底不法行爲，受有損害，有要求賠償之權。他們有請願權，有居住與移住底自由，但受法律上的限制，不在他們可自由選擇手藝，職業，與遷移財產。出版與言論底自由，概行保障。他們且有個人的自由，居所的不可侵犯，書信秘密，集會與結社底權利。

但出於公安的動機，後節所述這些保障，及出版自由，可以停止。

（戒嚴宣戰）此等自由，不論在何民主國中，都是尊重的，所以此處沒有詳論底必要。

七　概則

概則中所規定的，是關於憲法的修正及其實施。

憲法是不能完全的，是必須增加或修改的。所以要增加，是因為一次不能將憲法所欲調節滿足的政治或社會的利益完全規定出來；所以要修改，是因為從前所訂的規定，有些不能實行或已陳腐，不能適應國民的需要。

憲法原文之增加可由後來的組織法行之，此項組織法亦常即先定在憲法內。至於憲法原文，則非經憲法修改手續，不能加以修正。

每二十五年，改訂憲法，這是強制的。改訂憲法由國會與元老院組成的國民會議決定之。國民會議的決議，以通常多數取決。

在其他時候，改訂憲法是隨意的，而在這時候，須有國會議員與元老院議員至少半數出席，投票至少要有三分之二之多數，然後可以決定。

末了，還有一個例外的修正，就是基於一九二一年三月十七日底憲法底次屆國會可以從事修改憲法。此舉可以獨立舉辦，與元老院無干，在這時候至少要法定數的一半國會議員出席，而以投票五分之三多數議決。（第一百二十五條。）

最末，第一百二十六條上說憲法從公布日起實行。至於那些規定，還需另立補充的法律，而後能實行者，則待至此等法律公布日起實行。

我們上面所剖論的憲法，係在極困難的情勢中制出：值一大戰後，在又一戰爭慘狀中，在一疆界未定的國家，將來的命運不定，人民深感外寇侵入底痛苦，百物缺乏，而外來過激的宣傳，搖動人心；這種種情形，豈不是把制憲的事業弄得很困難麼？

以上底種種緣故，對於三月十七日底憲法，當然有大影響。我們知道憲法是幾種不同的且有時相矛盾底傾向調和而成的，這也很易於看見的。

在這立法事業上，第一令人注意的，就是在國家底各種機關相互間缺乏均衡。

關於立法呢？國會握有種種權能，可以侵犯各種權力，自己不受一點監督。元老院不過徒居上院底虛名，是一個流產的機體，沒有甚麼權威，這實是一個無權能無實用的機關。至於行政呢？大總統對於各國務員毫無支配力量，他沒有法律底提案權，不過做個無

雲的公布法律與簽押命令的機械罷了。國務院完全依賴國會所謂分權制度等於幻想了。加之統觀全體而論國民主權因爲普通選舉充滿各種制度，結果不過把本來的宗旨性質弄錯。

如此看來，三月十七日底憲法確實是受了自由和寬大的思想底支配。他所立定的地方分治和地方自治底原則，或可得着豐美的結果。對於保護少數人種底規定，所以使此等人種及自任保護的列強滿意。凡由凡爾賽和約解放底國家，再沒有這樣寬大的對付異種異教底人民的。煽動家底要求槪行拒斥了；產業底合法國民受社會保護底權，是堂堂皇皇宣布的，個人的保障與根本的自由，一樣都不缺的。這些到是好處。然而究竟最重要的還是那憲法本身的存在。疑難底時期已過了，國家找着了正軌去行動，雖然是有許多阻礙在前，但是終久達到祖國獨立底目的。憲法預定了許多修正方式，波蘭人不能將各事做得有頭緒，好的改革擴充壞的除去，是無疑的。總之一切憲法底好壞，還要看他們的應用如何，纔能決定咧。

▲歐美憲政真相▼

叢書　凡譯　一册　一元四角

本書詳述歐美各國之憲政源流特質及各國元首內閣議員政黨選舉制最新之情形。舉凡選舉發生之故。憲政變遷之沿革。憲政之內幕。可以一目瞭然。

▲商務印書館發行

南美新憲法之傾向

美國 H C James 著

狄侃

原文原名 Constitutional Tendencies in Latin America，載一九二二年 The New York Times Company 所出版之 Current History 二月號，茲爲便於閱者起見，特將其節目略事增損。　譯者識

一　緒言

近年可謂世界上憲政發達之重要時期。在北美合衆國憲法則有第八次第九次之修改。在英則有國民代表案之通過。在法則有比例代表制之採用。此均現行憲法中極有關係之變遷也。他若德意志俄羅斯兩國之採行嶄新之憲法，及新興國如波蘭及捷克斯洛伐克等之第一次製定憲法，亦至堪注目。此等憲政發達之情形，此邦（按係指美國下仿此）之政治學生，皆已了然於方寸中矣。

當前述之各種憲政之發達正在進行中也，在北美合衆國南鄰諸共和國中，其憲政亦有相類之變遷，且與此邦之關係尤爲密切，惜邦人士不甚加以注意。本文之目的，在研究此各共和國中近來憲政發達中最重各點，並在可能之範圍內，發現其共同之傾向。

欲詳細討論南美諸共和國近來政治上之各種變遷，或非此等篇幅所能容納。在南美諸共和國，頗與北美合衆國相彷彿，在政治上時有幾多極重要之變遷。此等政治變遷，倘發現於英國，已足視爲英憲之變更。惟此邦則不然。苟於憲法之條文上無所改竄，即不足與以憲法變更之名義。由實際言之，縱公認此等政治上之變遷較僅僅憲法條文之修正更覺重要，但此文之所討論者，祇以憲法上之正式修改爲限。不寧惟是，因使此項討論之主題不致失之廣汎，故惟着眼於一九一七之墨西哥（Mexico）新憲法，一九一九之烏拉乖（Uruguag）新憲法，及一九二〇之祕魯（Peru）新憲法。

二　墨西哥新憲法

墨西哥一九一七新憲法之受美國公法家之注意也，較所論及之其他兩國之新憲法爲多。但所注意之點，無非集中於關於自然富源國有（The Nationalization of Natural Resources）諸條文，與此等條文及於外國人——尤注意合衆國人民——在彼處所有礦產權及油池權之影響。至於其他各要點，每置之不顧。

在此新憲法各項規定中，最足令人注目者，莫若對於總統一職否認傳統主義(Dictatorship or Dynasties)。例如新憲法規定除距選舉期業已卸職九十日者外，軍人不得當選總統。（憲法第五章第八十二條）又凡曾爲擾亂行爲或曾擅軍權(Military Coup)者亦不得預選。（第七章第八十二條）南美各國憲法中所以發生強有力之行政部，其爲受北美合衆國憲法之影響，殆無疑義。但於美國獨立後一世紀中，就彼地之政狀言，實有多數國度較歡迎握有實力之人往臨其上以統御一切。迨各種情形逐漸改良，代議政治益形緊要，而軍閥專權之爲害復日行顯著。於是始有對於所謂實力者之傳統主義加以輕視者。第此等政治之實施，已有七十五年之深固根基，殊不易一旦抉而去之。是以欲除斯種政治上之積習，在憲法明白規定禁絕足以助長此項政狀繼續之情形，實爲必要。

在前文所述之積習中，其最顯著之一種，即總統一職常爲軍閥首領所攫去。且因軍人執政之故，其副總統一職北美合衆國雖不甚重視，然在南美諸邦中往往足爲引起反抗施行政事各詭謀之禍水。茲則一併被新憲法廓清無餘矣。遇總統缺位或永久的不能行使職權時，則由國會選一臨時總統，倘總統之缺位在前半任期中，則舉行新選舉。倘在後半任期中，則由國會選一總統繼續至前總統任期滿日爲止。（第八十四條）總統一職，不得連舉連任之規定，在新憲法中仍行保存。至總統之任期，則由六年改作四年。從其他方面觀之，總統地位之重要及尊嚴，在新憲法中亦已大減。惟於外敵內侵或遇其他不測之事時，苟得內閣(The Council of Ministers)及國會之同意，總統所有停止憲法賦予人民之各項人權保證之權力，卻較往日爲擴大。因舊憲法對於此項停止人權保證之規定，有生命保證除外之條，今則無此限制也。

教會與國家之關係一項，在新憲法上亦爲至堪注意之事。未獨立前南美各州所受羅馬舊教之影響，及在此新共和國中對於宗教勢力應否保存之一問題之經過，茲併略爲提及。蓋自一八二一年意蓋剌之計畫(Plan of Iguala)爲羅馬舊教保存一極優越之地位後，一八二四年之共和憲法亦明白規定羅馬舊教爲國教，而禁止其他各教之傳布。在一八五七之憲法中，此等宣告已被除去。傳道部之職員亦見擯於上下兩院，並予聯邦政府以干涉宗教事業之全權，且棄絕宗教上之各儀式。迨憲法經一八七三年之修正後，教會與國家遂宣告各自獨立。至用法律承認宗教或禁止宗教之一事，將由此禁絕。婚姻始視作一種人事契約，宗教團體之占有不動產亦大受限制。

至一九一七之新憲法，除將前列諸條載入外，對於宗教團體尚

有詳細之規定。如宣稱在司法上教會之法人資格，使宗教團體上所稱之神父受治於裁制其他職業之法律。如禁止神父批評一國之法律，政府，及官吏等，禁止彼等政治上之集會，剝奪彼等投票及作官吏之權，皆其例也。至宗教上之出版物，無論如何，不準論及政治。(第一百二十三條)普通教育不應涉及神道，及宗教上之勢力禁止侵入初等教育範圍內(第三條)等等亦頗有足以注意之價值。

墨西哥新憲法令人注意之第三點，則爲偏重社會狀況及經濟狀況之改良。此項計畫可分作兩類觀之即對於公司之取締，及對於勞工之保護是也。吾人固知在此邦之憲法上，亦有相類之傾向，但終不及墨新憲中所規定之詳盡。此類事務多載在一九一七年之憲法中第二十七二十八及一百二十三諸條。在二十七條中明白保留因公共利益上所需要對於私有財產加以限制之權於國家，及正式給予國家以各種礦產及河道之所有權。並明定在如何狀況下，得將此等權利讓渡於私人或其他組織體。且土地水道之所有權及礦產之開掘權等之給予，祇限於墨西哥人民或組織體。倘有外人欲得此項權利者，該外人須自願對於此項權利之各種事務視已宛如墨西哥人民，絕不求要求己國政府之保護。否則此項權利即須爲墨國所沒收，以當懲罰。但外人亦絕對禁止於沿邊境之十萬邁當內，或距海岸之百萬邁當內，取得陸地或水上之所有權。

此等規定，殊足以引起侵入之外人之反對。因斯種法文之適用，將使彼等已得之相類權利，歸於無效。此項政策之作用所在及合法與否，此間不暇論及。惟凡熟悉南美外人侵入之情況，及內部之紛擾，外交之困難之人，或不難得其梗概也。

凡取私有物爲公用者，其給予之代價，俱按照其因納稅所估定之價值。

憲法第二十八條禁止專利及免稅，但於勞工因保自己權利所組織之專利團體，則不加以限制。

憲法第一百三十三條曾規定極詳備之原理，以爲制定關於各種勞工問題之根本。如八小時工制，如保護女工及童工使不從事夜工及不衛生或有危險之工作，如七日中須有一日之休息，如對於女工之懷孕及生產時之保護，如工資之最小限度，如過度工作之給付法，如工人住宅，如罷工權，如調解處及公斷處，如義務介紹部，如保險等，皆視爲保護勞工之基本原理。僅就此點論，北美合衆國各州之憲法，皆望塵莫及。

復次，墨國一九一七年之新憲法曾予自治團體以大規模之地方自治權。(第一百十五條)並指示聯邦政府及州政府制定關於

禁酒之法律（第一百十七條）即於強迫教育一層，亦有相當之規定。此外在該憲法中，一似美國之憲法，將關於立法機關之事項，詳列於根本法中。此蓋由過去之經驗所昭示，蓋各種組織，非有較高之權力加以限制或指示，常不爲信任其確能奉職無愧也。然有無可疑者，彼瑞國之所以詳舉關於立法機關之各項事務於憲法中者，其理由蓋相類。即由此項解說所在之缺點，亦顯覺得彼此如出一轍也。

三　烏拉乖新憲法

烏拉乖之新憲法，施行於一九一九年五月一日，蓋用以替代一八二九年之憲法者。後者於聯邦宣告獨立後，隨即採定，故瀰貯革命時代之憲政精神。至新舊憲法中相異之處，較之墨西哥尤爲顯著。且此法係告成於一九一七年之十月，墨西哥新憲係於同年五月公布，是以制定該法之憲法會議，不免受墨法之影響。苟將在烏拉乖憲法中新發現各點與墨西哥憲法各重要部份一爲比較，爲益當匪淺鮮。

第一點足以引起注意者，即爲本法對羅馬舊教態度之變更。舊法曾有認羅馬舊教爲國教之規定。茲則不僅允許各教自由，並聲明此後國家將不補助任何宗教。惟前以國庫爲羅馬舊教建築之章教處，今尚留爲彼用。（新憲法第五條）此外對於教師之當選爲衆院議員或上院議員，亦未仿墨法之加以取締也。

烏拉乖憲法之注意地方自治也，與墨西哥相彷彿。各項自治事業，概由公選之議員及董事分別管理之，迥不若往日之權諸中央所任命之官吏之手。惟各地警察事務之主持者，仍受中央之管轄，由大總統任免之，即彼等之薪金，亦從國庫支出。

在新憲法中關於行政部之規定，尤足以令人注意。總統一職，現將由國民直接選舉。在舊憲法則以此權委諸立法部。總統服務年限告終，不得連舉連任，其中須經過八年期間，始可再行當選。然關於總統之職務，尚有一重要之改革，即現在之行政權由總統及民選之行政委員（Council of Administration）九人分使之。如一部分閣員與其他若干高級官吏之任命，以及國務上之大政方針，悉由該委員會主持之。惟有國際關係，海陸軍之動作，預算案之預備，及國內治安秩序之維持，仍留爲總統分內政治上之職務。由是觀之，總統一職之在烏拉乖也，不特直接受選民之控制，即其位置之重要，實際上亦大爲減色。此種政治狀態頗受國民之贊許，緣現正思將總統一職盡行廢除，而以十一人之委員會執行一切也。

比例代表制已採爲各種選舉團體之公共原則，（第九條）蓋遵法德及歐洲其他各國之新例也。憲法上並已規定婦女對於國會

及地方議會之選舉權之採用，但必須經過上下各院三分二以上人數之通過。

烏拉乖憲法對於民權之規定，較前固益加明顯，然尚未仿墨西哥先例，爲勞動問題及社會幸福列有專條。死刑業經取消。此外若因公共幸福或公共需要而擴張土地主權之行使，亦與墨新憲相同。惟強迫義務教育一項，未曾訂入憲法耳。

四　祕魯新憲法

此文最後所論及之南美新憲法，爲一九二〇年一月十八日所發布之祕魯憲法。該憲法之內容，受前述之兩種憲法之影響處甚多，尤以墨西哥憲法爲最，蓋用以代一八六〇年之憲法。以一八六〇之憲法與墨烏兩國新憲法製定之時日較，固尚係後起也。

祕魯新憲法中第一值得注意之點，係對待宗教之改變態度。羅馬舊教在南美洲能保持優勢之最後地域，厥惟祕魯，一稽西班牙人除在西班牙島上之情形不計外，其在美洲所有較穩固之地盤，當以祕魯爲首屈一指。在一八六〇年之憲法中，則如墨西哥之舊憲法，規定羅馬舊教爲固有之信仰，凡其他宗教之設立皆在所當禁。在新憲法中，雖仍祖護羅馬舊教，然對於其他宗教之公開設立，則不再加以禁止。所以縱就現在而言，去墨烏兩國將政教分離之

趨尚遠也。

復次，吾人可注意墨西哥憲法所影響關於行政首長之規定。總統係人民直接選舉，任期前係四年，現改五年（第七條）。除於改選前已離職一百二十日者外，凡軍人及閣員俱不得當選總統（第一百二十條）。至副總統一職，亦仿墨西哥例予以取消，並略師烏拉乖憲法，委託幾種前此總統應有之絕對權力(Plenary Power)於其他官吏，以限制總統之權限。並定由內閣舉出七人經上議院同意組成參事會 (Council of State)（一百三十四條）以輔佐總統。惟參事會之職權，憲法中並未規定，至留待法律之決定。何者政府必採納其意見，何者政府必不容與之相反。此外因適用議會政府 (Parliamentary Government) 之原理，更規定不論上院或下院，凡通過不信任票(A vote of lock of confidence)時，閣員必須辭職。此項規定之遵守，實不啻由總統制改爲內閣制之標誌也。

他若關於外人之地位，土地主權之擴張，自然財源之統轄，專利之禁止，及保護勞工地位之種種規定，莫不取法於墨西哥新憲法。例如禁止外人直接或間接於距邊境五萬邁當內占有地土權、水土權及礦業權（第三十九條）之條文，幾與墨憲法所規定者完全相同。且對於外人之產業權，並不另眼相待，較等更不得藉外交手

辯爲任何權利之要求。因土地主權之擴張，已明白賦予國家在何陸上水土或空從事運輸或其他公共事業之權力。（第四十四條）各項礦產亦仿墨例宣告盡屬國有，（第四十六條）除政府所經營之專利事業外，其他各種專利概行禁止，一如墨例。雖於保護勞工一層，雖承認墨西哥憲法中所列舉之作工時間，工資，工人衞生，保險，賠償，公斷之諸種原理，不過其條文不特較墨憲法所列者爲簡，抑對於立法機關僅具指導之性質耳。

此外祕魯憲法從墨西哥之先例者，則有男女初等教育及預備教育之強迫，國家對於中等教育及高等教育之保護，教育職業之承認，及市政府自治權之擴張等等。自昔迄今南美諸市政府之行政，僅偏於法蘭西中央行政管轄之制而少注意於地方自治政府之原理也。

從祕魯新憲法取消有若干收入始得從事於上院或下院選舉之限制觀之，可顯爲民治主義逐漸發達之一證，其劃定南北中三區域使各成一立法機關，以容納其區域內各府所舉出之議員，以決定本區對於各地公共事業之計畫，惟此項計畫，須經總統之批准。萬一因其與普通之法律有所衝突，或與公共幸福不大適合，加以拒絕時，可提諸議會，請其討論。苟得通過，即成法律。（第一百四十條。）

他若關於累進所得稅之規定，對於棕色人種之發達及保護，以及消費物品價格之取締等，俱係深有趣味之問題，惜爲篇幅所限，不克詳述也。

五　南美憲法之傾向

吾儕因深知南美有憲法之國凡二十。現所論及者，祇有其三。且在此三種憲法中，復多相異之處。茲僅就此三種法典，擇其共通之點，臚列於左。

第一，　承認信教自由之原理，並使政治與宗教完全分離。

第二，　民主主義之擴張。如選舉權之擴大，採用直接選舉法，限官資格限制之放寬，承認地方自治之組織，以代中央管轄之舊制，皆其例也。

第三，　排總統不得連任制，及禁止軍人及革命首領之當選總統，藉以防範往日總統專擅之情形。

第四，　用須經過上院或下院同意之規定，以限制行政官之行使任官權及訂約權。如烏拉乖之置最高執行部以輔助總統，如祕魯之採用內閣制，皆其例也。

第五，　明白承認社會民主主義。如義務教育之強迫，勞動者權利之保護，專利之禁止，自然財源之收歸國有，土地收歸公有

權之擴大，皆此意義之表示。

第六、因取締外人及外人所設之公司在內地之貿利，並避免由此所發生之國際問題，特限制外人在國內佔有土地之權利及禁止經外交機關請求執行關於權利之要求。

苟論及信仰自由與政治上民主主義，以彼南美諸國與北美合衆國較，直可謂瞠乎其後。因此兩事在南美雖新問津，而在北美合衆國却早已根深蒂固也。就放棄總統制採用內閣制之一點言，彼南美各國實按照世界多數文明國之制度進行，絕不如前次之步北美合衆國之後塵。他若比例代表制之採用，亦使吾人生同一之感想。至就憲法上所包含之社會民主主義言之，其範圍之大，較之北美合衆國，實有過之無不及。其所以對外人之產權問題特加注意者，蓋有其不得已之苦衷。在北美合衆國除極西諸州外，固絕鮮此等情形也。茲似已爲吾人對南美諸國放棄優越權之時期矣。所惜知識階級尚有不卽覺悟及此者，設能對於彼處現時致狀一加研究，於此項問題之解決，定有相當之裨益也。

張森如譯

中國國際法論

一冊九角

外國在我國租界中審判之制度，及外國法權侵入之沿革，向無專書。日本法學博士今井嘉幸特搜集條約例案及名人著作，成爲此書。頗足供研究法權者之參攷。

商務印書館發行

精(228)

憲法問題爲今日民國根本上最重要之問題本館特迻譯世界現行憲法六十種以供研究國憲問題者之參考

世界現行憲法 正續編

正續編各三十種　定價 正二元 續二元五角

本書分正續兩編，正編計共和國民主憲法十一種，君主國及屬地聯邦憲法十九種；續編計共和民主國憲法十七種，君主國及屬地聯邦等十三種。皆分別由英法德西葡等國原文譯出，譯筆明顯，所用名詞，比照吾國現在通用法律上名詞，尤爲斟酌至當。

商務印書館發行

省憲中之行政機關

狄侃

一

王君侃叔於所著共和憲法三大模範及行政立法兩權消長論序言中稱：「吾國憲法問題幾近論點所集，全在行政權之組織。其他立法司法兩端……即有出入之處，亦自易於解決。……故於草定憲法所至宜注意者，端莫若行政權。而憲法中之困難所不易解決者，亦莫若行政權。……」(一)此八年前王君對於製定中華民國國憲之感想也。由近頃之政治趨勢言，憲法上應特加注意之點，頗不若是簡單。然行政部之關係重要，不論在國憲或省憲中，俱難否認。而此問題在吾國今日之不易解決，或亦不亞於王君作該論時也。茲請一抒對於省行政機關之意見，藉以就政於讀者。

(一)見王氏所著書第一頁此書係上海有正書局出版。

二

省憲之聲，久囂塵上。其已製成者，有湖南省憲法。(一)浙江省憲法。(二)廣東省憲法草案。(三)及江蘇省制草案(四)等等。其中或已成為法律，或雖經公布而性質尚未確定，或為團體所提出，或為私人所擬作。在法律上之效力，雖各各不同。然至少亦足以代表一部分人士對於省憲之意見。茲試一觀其關於省行政機關之規定如何。

在此四不同性質之法案中，省行政權概主由省長及一類似英法內閣之政務機關行使之。此政務機關，在湖南省憲法名之曰省務院，浙江省憲法名之曰省政院，廣東省憲法草案名之曰政務院，江蘇

省制草案名之曰參事會。

省長產出之方法，有主張由省議會選出四人，交由全省公民總投票決選者焉。（湖南省憲法第四十七條）有主張由全省選民分區組織選舉會選舉之者焉。（浙江省憲法第五十三條）有主張由全省各縣縣議會及特別市市議會議員總投票選舉之者焉。（廣東省憲法草案第四十六條）有主張由省議會議員，省教育會，省農會，總商會職員，各縣議會議長副議長，教育會農會商會會長副會長組織選舉會選舉三人，呈請大總統擇一任命者焉。（江蘇省制草案第三十一條）至此項省政務員之產生方法，請節鈔各該法案之條文於左，藉見概梗。

（一）湖南省憲法

第五十七條……省務院以各司司長組織之。……

第五十九條　各司司長由省議會選舉二人，咨請省長擇一任命之。省務院長由各司司長互選一人，呈請省長任命。

（二）浙江省憲法

第五十條　省長兼省政院長。

第五十九條　省政院設政務員，由省議會按其乘職分別選舉之。……

（三）廣東省憲法草案

第六十二條　省設政務院，由省長所任命之政務院及各廳廳長若干人組織之。政務院長及各廳廳長均稱政務員。……

第六十三條　省長任命政務員時，須得省議會之同意。……

（四）江蘇省制草案

第二十九條　省行政署設參事會，由區長（按此係各選舉區之區長）及參事員十人組織之，以合議制執行省地方行政用人之事。……

第三十一條……參事員由省議會於本省公民中選舉之。……

就上列四省憲關於行政機關之組織方法，歸納之更有下列相同之點：

一，各省有一高拱在上之省長，其職權頗似英國之君主，法國之總統。

二，此外有一輔佐省長之政務機關，用合議制議決一切施政方針，對議會負責任。（湖南省憲第六十條，浙江省憲法第四十八條第五第七兩款，及第六十三六十四兩條，廣東省憲法草案第六十一條及六十四條，江蘇省制草案第十八條及第三十二條。）

三，省長所發之命令及其他關於政務之文書，非經此政務機關全體或一員之依法副署，不生效力。（湖南省憲法第六十二條，浙江省憲法第六十五條，廣東省憲法草案第六十一條，江蘇省制草案第三十二條）。

四，省議會對於省長及此項政務機關，俱得依法提出彈劾案或投不信任票。（湖南省憲法第三十九條第七第九兩款，及第五十二條，浙江省憲法第四十八條第五第六第七三款，江蘇省制草案第十八條。惟廣東省憲草案於第三十四條規定省議會得彈劾省長，第三十五條規定議會對於政務院全體或若干員得爲不信任之投票。）

總之，倘逕稱此四法案俱採用內閣制（Cabinet system）或議會政治（Parliamentary Government），必有人對於彼一法規或一法規中一部份之規定不酷肖先進國之成例，譏其「非驢非馬」或爲（五）之生不易索解之觀者。（六）然彼時執筆者之草成此數法時，心目中無不有一模倣英法內閣制或議會政治之觀念存在。易詞言之，其意以省長處於較

超然之地位，不易爲政潮所牽動，別以一政務機關，議決一切政務，對議會負完全責任。而省議會之職權，則足以控制一切法之執行（Administration of Law）似屬不約而同。使此語果不大背於法意，則吾雖欲不字以內閣制或議會政治，亦恐有所不能矣。

一，二，三，見附錄，四，見蘇社特刊。

五，見張君勱著國憲中之省憲大綱，本文載民國十一年八月二日時事新報時論欄。

六，見李劍農著由湖南制憲所得的教訓一文中。本文見太平洋第三卷第六號十三至十五頁。

三

至時論對此問題之主張，頗以取試驗態度爲宜。如周鯁生氏謂：『予之意見非全然反對省政組織之採行議院政府制，不過予不信自治省之政制當以此爲一定不移之良制。省政治比國政治簡單，平常活動以行政上之事爲多，而關於重大之政策決定問題常少。比較的固定的政制如瑞士之聯邦政府組織，未始必不可以善其事。自治之各省，無絕對採用同一政制之必要，斟酌各省情形，採英法式之內閣制可也，採瑞士之委員制可也，即採美國之總統制亦無不可也。……』（一）張君勱氏謂：『苟有問我今後省憲中政治機關將以何種方法組織，我惟有答曰，瑞士美國法國加拿大之制無一不可學。……我惟確認各國之制，無不各有其真精神。而各省省憲尚在試驗時代，故以爲省之政治組織，不應以一格相繩，各省之中可各以一種制度試驗之，利害既明，後來者自知所取捨。……』（二）皆其例也。

在未經試驗之前，吾人固不易斷定何種政制爲最適宜。且各省情形彼此不同，即一種政制在某一省曾試驗而收效者，亦未能驟決其爲有合於其他各省之實況。試驗態度最宜於人事，爲學從政，理無

或殊。不過在一特定之省中欲同時試行多數政制,既有所不能,則方一省新憲法制定時,勢必擇一自信比較稍善之制以承其乏,待後果發現不適之弊,再從而改絃更張,此人之常情也。設賦吾以選擇政制之權,將取法內閣制乎?總統制乎?委員制乎?抑於此三種陳法以外更擬闢一新局面乎?此本文應討論之惟一問題也。

一、見周鯁生著「廣東省憲法草案」一文內,本文載本誌第十九卷第六號十三頁及十四頁。

二、見張君勱著「國憲議中之省憲大綱」。

四

欲知何種政制較適宜於吾國之省政府,最好將各種政制之利弊及現在各省之狀況「爬羅而剔抉之,如剝蕉然,剝至終層,將有見也。」(一)惟此等精確之探討,不特作者力有所未逮,抑且為篇幅所

不許。茲姑將愚對於省行政機關組織之意見,條舉於左,並疏明其理由。每遇相當之機緣,更隨將各制一加比較焉。

一、省長直接在政治上負責。

愚對於政治上向有一主張,以為除倘有歷史上遺留之傳統的執政者(Keredi tary)之存在,且國民對此王位有確固之信仰外,任何共和國不應再有不負政治責任之行政首長高拱在上。其理由請以楊補堂君之言說明之。其言曰:「共和國之官吏,無一人不當負責任,此共和之精神也。藉曰有一人自異於衆,其位在全國官吏之上,而責任則由他人為之代負,是即帝王之性質,非共和國之所宜有也。然共和國而行內閣制,即有不負責任之元首。此不負責任之元首,雖強名之曰大總統,其實即待以帝王之禮。……易言之,則內閣制者,君主國

之產物也。惟欲維持君主而又欲削其權，乃有所謂內閣制。苟破壞君主之制，則舉國官吏何一不負責任，固無所謂代負責任如內閣制者也。」(二)「且議會政治（卽內閣制）並非隨在皆屬適宜可能。(三) 英國之所以能利用此制而收效者，端由彼有悠久之歷史長期之訓練所致。然其「政治在實際上不論如何寬厚，如何自由。從理論言之，卻不能不以極端專制 (Wterly despotie) 相字，因個人之自由權完全操之於議會之手故也。」(四) 法國雖名爲仿採英國之內閣制，實際則大相逕庭。國內黨派分歧，絕乏兩大政黨互相控制之習慣。究之「內閣終不免搖動頻仍，時致夭折。蓋對於議會惡每人而悅之，既日有不足，同時復不敢開罪任何人。因循敷衍，終致自焚。」(五) 此已足以證明處置一「既非統治復不執政之行政首長」(六) 之無謂。返觀吾國各省黨派分歧，不可窮詰。選舉之舞弊，議會之成績，更早昭昭在人耳目。縱降而思步法蘭西之後塵，恐亦可望而不可卽。是則奚如採一省長直接負責之政制，庶不特政府較具力量，卽負責亦較專一。其「於黨派分歧之國家尤相宜也。」(七)

二，省長由全省各縣縣議會及特別市市議會議員總投票選舉之。

此採廣東省憲法草案第四十六條之規定也。在此民主主義澎湃擴張之時代，既主張民有 (of the people) 民享 (for the people)，安能不聯想及民治 (by the people)。不過在此地廣人衆教育未普及交通不便利之特種情形下，與其採直接參政制，毋寧暫借徑於代議制再徐圖擴充，此實兩害相形取其輕之意也。所以不以此權屬之省議會者，誠有如周鯁生

君所謂，……「省議會既可左右省長之選舉，省長之地位總不免依靠省議會而難毅然發揮獨立之權能。……而省長以源出於地方會議之信任，有充分之民主的勢力，爲其權位之基礎。……」（八）更就消極方面言之，縣議會接近選民，監督既屬較易，且人數衆多，操縱或可稍難。上陳種種，實爲愚主張省長應由地方議會選舉之理由。

三，省政府設政務，教育，財政，實業，警務五司，以佐理省長執行省政。

前項各司司長由省長任命之。

李劍農君以「世界各國沒有把行政部的各部數目及名稱呆板板的規定在憲法上，因爲行政部應該如何分部，須隨時勢的變遷事務的繁簡爲轉移。憲法不能隨時修改，若呆板板的規定在憲法上，不能應時勢變遷。……」

（九）等語爲湖南省憲法詬病。此在政治史及政治學上，固多以憲法中不必規定行政部數目及名稱相召示者。愚則謂「此項行爲的規律，（卽指法律）是隨時隨地變遷的，進化的。欲斷定一個法律之適宜與否，當注目於其環境及時代之情狀以爲衡。既不容執古以概今，復不必盲採歐西之成法，移植吾國。」（十）易詞以明之，不論何種法規之條文，苟爲吾國所需要，正不妨自我創造，反是，亦毋庸因他國多有此成法，而妄爲效顰。夫吸引親友添置冗員實爲國人之通病，有時賢者亦不能免。方一人之當選省長也，其親近者常易生「一淮南鷄犬盡昇仙」之感念。使行政部之數目可以任意增減，難保不有人借「適應時勢之需要」之詞，以使行「位置私人」之伎倆。顧或謂省預算案應經省議會之通過始行有效，是官署之加增，正

可在討論預算時嚴加防範。不知在省憲上倘乏明確之規定，省長既有借此以餌議會中各派首領而以分布私黨為交換條件之可能。即各派之熱中政權者亦未始不可要挾其設法增加，暗予以相當之酬報。互相利用，朋分權利之局，不難隨時實現。甚或預算案之通過，有時竟賴此為成功之媒介物。嚴加防範云乎哉？此愚所以主張將省行政部之數目及名稱在省憲中有相當之規定也。至主張各司司長選由省長委任不須經議會之同意者，無非思於政府對於用人行政方面維持其獨立至最大限度，俾易收指臂相使之效。他若專省長之責任，防議會之搗亂，猶餘事也。

四，省議會對於省長及各司長得提起彈劾或投不信任票，省長得主張解散省議會。

前項議會之彈劾或不信任行政部及行政部之解散議會，非經全省各縣縣議會及特別市市議會議員總額之過半數通過，不生效力。

省公民若干人以上及各議會俱得提議使省長及各司司長解職或提議解散省議會，惟須經過前項之手續始生效力。

嚴格言之，此條第一款前半項應列入省議會章，第二款應列入省民之權利及義務章。茲為於說明上有連帶關係，因連類及之。省長或各司司長有違法或溺職之行為時，不可不加以取締也。議會議員有違法或溺職之行為時，亦不可不加以取締也。設以彈劾權及不信任權完全奉諸議會，既不免予議會以挾制行政部之隙，且將使行政部獨立之本意，因之完全消滅。設以解散議會之權一聽行政首長自由行使，尤時時有專制自恣不顧一切之慮。萬一竟將上列諸權不予承認，行見於議會溺職行

政部專權時，除俟改選時憑選民予奪外，中間將毫無其他補救方法之可言，殊非善用抵衡(Check and Balance)術之道。惟愚在政治上雖極贊同直接取決之原理，然就吾國目下之狀況言，却不敢主張驟然仿行。茲於無可奈何中，乃思以各縣縣議會及特別市之市議會暫為解決此等問題之最後機關。至選民及縣議會所以俱得彈劾省長及各司司長及解散議會之權者，蓋不獨民主主義之原理應然，抑藉以制限同顧民意之行政部與立法部之通同作弊狼狽為奸也。

愚對於省行政機關之意見，已略如上述。其為準總統制 (Quasi presidental government) 歟？抑於總統內閣委員三制外，另闢一境歟？茲雖不欲斤斤較量名稱之何屬，倘有以「非驢非馬」相譏者，愚亦將敬謹拜嘉也。

一 見甲寅雜誌第一卷第一冊社說第一頁章君所著之政本一文內。

二 見楊君所著內閣制與共和之精神一文中，原文載民國二年某日時事新報。

三 見 John W. Burgess 所著 Political Science and Constitutional Law 第二冊第十四頁。

四 見 John W. Burgess 所著前書第二冊第三十二頁。

五 見 Frederic A. Ogg 所著 The Governments of Europe 第三百十三頁。

六 見 Henry Maine 所著 Popular Government 第二百五十頁。

七 見 Raymond G Gettell 所著 Introduction to political Science 第一百七十五頁。

八 見關君所著之讀廣省憲法草案文內。

九 見李君所著之由湖南制憲所得之教訓一文內。

十 見東吳大學法學季刊第一卷第一期愚所撰之本刊宣言一文內。

五

行總統制之國，常有左列二種危險。(一)

一，立法部與行政部之隔閡。

二，因行政部地位之重要，於選舉行政首長時，常引起劇烈之競爭。

愚既主張省憲對於行政機關之規定，應師總統制之精神。其果能不爲此二種弊害所影響歟？曰，是難言也。欲立法部與行政部少所隔閡，必如英國之「立法行政兩權融成一斤」(二) 然後可。蓋在斯時，「內閣特一富於綴系性之委員會也。譬如連字符，此會連立法部於行政部。譬如扣衣帶，此會扣立法部於行政部。」(三) 其在法蘭西，「現行政制實際上較英國制幾無或異。……而以黨派分歧利害衝突之故，……政府時不免有搖動及夭折之慮。」(四)

在吾中華民國初元之政象更無論矣。然固俱以採用內閣制鳴於時者也，故謂在愚所主張之省制之下，不致發生立法部與行政部之隔閡，固無人敢下此斷語。但謂一採用內閣制卽能免去立法行政兩部之隔閡，亦屬知其一不知其二之說也。不過茲既以彈劾權及解散權等等之行使，取決於全省之縣議會。是不特較合於民主主義之精神，且未始不可藉收從中調和之作用。至競爭當選行政首長之危險，歐美政論家已有「倘在少秩序之國甚致將選舉期中變作革命時代。」(五) 在吾華尤有談虎色變之概。章太炎謂「現式元首以大總統一人涖政，勢如孤注，爲殉權者所必爭。民國十年間亂事數起，皆由攘奪此位致之。……然則大位之召爭論，實與帝王無異。……不去此職，則釁自中起，魚爛及於四方，人民終無一幸矣。……今擬廢去大總統一職，以委員制行之。……」(六) 此雖係就大總統之地位立言，然頗足以代表一部分反對採用省長制——直接負政治上責任之省長制——者之心理。殊不知額限於一，競爭固力。爲額較多，爭者尤濫。全國縣知

事之額不爲少矣，而候補知事之滿坑滿谷，猶日見其盛，此一例也。『員額既多則欲得者自有餘也』（七）之一境，幾有如河清之難俟。且思採用瑞士之委員制者，不採取其國民直接參政之精神，而惟取其員額較多，藉以減少選舉競爭之困難，尤不免買櫝還珠之譏。是故愚不敢否認省長選舉時劇烈競爭之危險，但絕不認以易於引起選舉上劇烈競爭之故，爲反對省長制之理由也。

一　見 Raymond G Gettell 所著 Introduction to Political Science 第一百七十五頁。

二及三　譯本白芝浩 Walte Bogehot 見甲寅雜誌存稿譯論十二頁及十一頁。

四　見 Frederic A Ogg 所著 The Governments of Europe 第三百十三頁。

五　見 Gettell 所著前書第一百七十五頁。

六及七　見張君勱著瑞士委員會制之討論中所引章氏語。本文載民國十一年八月十九日時事新報時論欄。

六

富禮門（F. A. Freeman）曰，『歷史是從前的政治，政治是現在的歷史。』（一）席黎（S. J. Seeley）曰，『沒有政治學的歷史，是爲無果。沒有歷史的政治學，是爲無根。』（二）由是可知政治與歷史的關係。在吾國此等政治教育未普及，政治道德不發達，政治習慣未養成之狀況下，不論採用何項政制，終恐利少弊多。此實作者所最扼腕不置者也。法治之聲遍世界，愚終覺吾國先哲所謂

『徒法不能以自行』（三）

『爲政在人』（四）

二語，含有至精湛之意義。特錄出以作此討論省憲中行政機關一文之尾聲。

一及二　見高一涵所編歐洲政治思想小史第六頁。

三　見孟子離婁篇。

四　見中庸。

周鯁生著

萬國聯盟

一册 定價一元

★ ★ ★ ★ ★ ★

本書於聯盟運動之經過及聯盟之組織與其活用問題,闡論精詳,歷史與法理兼備.書末附錄聯盟規約漢譯及英法兩文規約原文尤便研究聯盟者之參考.

★ ★ ★ ★ ★ ★

商務印書館發行

編(556)

共學社時代叢書

吳品今先生著

國際聯盟及其趨勢

是書述戰前國際形勢,及國際聯盟成立之經過,國際聯盟之組織及其附帶問題。學理實事兼備。誠爲研究國際聯盟者必備之書。

上下兩册定價一元六角

商務印書館發行

編(610)

省憲問題（一）

李懸厂

省憲問題，係近兩年來國中政論之焦點。不佞係省憲運動隊中之一員，對此問題，頗有討論之熱情，一得之愚，具見於拙編省憲輯覽甲丁兩編。（寄售於商務印書館）出版以後，又有許多新感想，適逢本社徵集憲法論文之機會，因就所感，寄書於篇，於研究本問題者或不無涓埃之助耳。 懸厂附識

省憲本身問題乃立法問題。其中最要者，爲省長問題，（或主委員制或主獨任制）省立法權問題，（即立法權之廣狹問題）省軍問題，（有主各省設國民軍者，有主各省專設警備隊者）欲爲精密研究，非各別專論不可。不佞已別有論著，茲篇擬舍去省憲本身問題，專研究省憲關係問題。蓋省憲應否創造，尙在辨論時代，故國民對於具體的研究，尙無濃厚興味。私人擬具之草案及立法意見，閱者每昏昏欲睡。蓋國人爲「鄉原派」與「武斷派」兩種議論所薰爍，尙有對省憲根本懷疑者：鄉原派以爲有欽定自治章程足矣，烏用省憲？如徐東海及一般舊官僚是也。武斷派謂省憲乃湘浙獨立自保之武器，今對南對北之原因既已消滅，正不必標省憲之名；如吳佩孚威及其同派軍人是也。（吳覆蔡孑民電謂自治有對南對北二因。）此種議論，於省憲前途有莫大之阻力。非將此等疑點根本解釋，則雖有良好之省憲，終等於畫餅。此不佞所由認省憲關係問題，有急切研究之必要也。今爲說明之便利，分四項論列於下：

（一）省憲問題發生之動機　大凡政制改造運動，必須有純潔之動機，方足起人民信仰，若於動機上認爲不光明，則本身之價值減少，而政制之基礎不固。倘如時人所云：湘浙省憲，爲對南對北而設，則將來環境變遷，即可以此爲法律革命之口實，豈非國家之禍種？須知省憲運動之主因，乃起於國民良心上之要求：內則感於武力壓迫之痛苦，非分權無以殺其勢；外則受世界思潮之震撼，非自治無以謀生存。（即受歐戰後民族自決之影響）彼二三武人容或有利用民氣，以圖自保之心理；若謂省憲之效力，不過爾爾，則未免厚誣。例如辛亥共和，固以排滿爲作用，然變帝制爲民主，自有極光明正大之理由。若謂排滿既終，共和中止，甚或以此蔑視共和之價值，詎非喪心病狂之論乎？世人勿以爲此係書生迂闊之談。須知吾國十年九亂之總因，正由國民對共和尙有根本懷疑者。故越軌思想，往往乘時發動。今茲創造省憲，與辛亥創造共和，有同等價值，且爲國體改革後政體改革之初步。（袁世凱常持共和國體專制政體之說，頗爲官僚所服膺。不知共和國體之下，不容有專制政體，

今之省憲自治，乃專制政體之反動也。）不佞對於省憲動機，不惜苦心分明者，亦願我國民牢記十年來所出之赤血代價，勿認省憲爲儻來富貴，不甚愛惜耳。

（二）省憲與統一　原來恢復法統，係北派軍閥認爲統一之靈藥；以爲法統恢復，則護法派自治派同降伏於一尊之下。乃近日北方統一之呼聲愈高，南方自治之空氣愈厚，此誠弄法自便者所夢想不到者也。彼輩對於「統一」之解釋，與吾民完全不同。彼以「北洋正統」自居，意謂必全國無一人不屈伏於正統之下，便是統一。質言之：則江西畀諸李烈鈞即非統一；畀諸蔡成勛或張福來，斯眞統一矣。如此解釋統一，其視省憲爲不祥之物，亦無足怪。蓋省憲實行，勢必民選省長，武人割據之局，勢必打破，督軍巡閱使，勢必不能存在。凡此趨勢，皆武人目光所能及，而又不便明以告人；故造出防害統一之說，以阻撓省憲成功。意若曰：吾非貪戀權位也，吾愛統一耳。殊不知吾民解釋統一，係以「民」爲主體，以「法」爲範圍：全國人民同循一個法軌，（即國憲）是謂全國統一；全省人民，同循一個法軌，（即省憲）是謂一省統一；并不問一國一省之當局是否北洋派，并不問北洋派之爲皖系直系也。惟是國憲之制定，在約法上應屬諸國會。以國會人數之多，黨派之雜，欲其制定適合民意之憲法，誠戛戛乎其難矣。民二民五，國會兩次解散，皆以地方制度爲導火線。今欲避免此種困難，始有省憲問題發生。意以爲由省憲改造一省，猶巨室之分工建築。如各省同時並舉，則各省同時革新，由各省合組政府，則統一之局以成。萬一各省程度不齊，不能同時改造，亦可先由有力之省，樹立模範，以圖逐漸聯合。祇須北方不陰謀破壞，聯治之局，數月即可告成，此吾儕所敢預言也。以各省現狀言之，近十年來，名義上對中央未獨立，實際上與中央疏遠者，莫若山西；次則浙江。試問此兩省人民所受之幸福，較諸在中央支配下之各省奚若？鄂直魯豫一日未脫離中央，其人民所受慘禍，恐晉浙人民聞之，猶爲股慄也。可見各省不能自治，僅以統一虛名，舉各省奉諸北洋正統之下，是猶恐死之不速，而引頸以就白及也！由是以思，則自治實爲統一之捷徑，恢復法統，非捷徑也。恢復法統，祇可謂北洋正統的統一捷徑，非民治的統一捷徑也！我國人舉目以觀今日之國會，總統，內閣，何一非北洋之「御用品」；其命運修短，全繫於軍閥一時之喜怒，猥欲其謀統一，寧非夢囈？我國人能打破此種迷夢，計惟有以自決之精神，謀民治之實現，質言之：即是以省憲保障自治，以自治促進統一。

（三）省憲與國憲　省憲與國憲之關係，就立法上言之，問題殊多，茲姑不論。不佞所亟欲研究者，乃因近日贊成反對兩方面，皆以省憲與國憲相提並論：其一，謂省憲不能先於國憲；其二，謂國憲可

以容納省憲。此兩種論調，皆由極端反對省憲論滑變而出，實則此係反對省憲者方法之進步。蓋潮流所趨，自治已成不可抗之輿論，所謂自治，并非官治監督下之自治，乃由省憲產出之自治，——前者以城鎮鄉縣為單位，後者以省為單位，性質上絕對不同。北方屢以自治條例自治法搪塞人民，正如負債者不能償債，故意「亂以他語，」使索債者不得要領而去，其用心之勞而拙，亦大可嗟矣！今二三武人漸有不能避債之覺悟，乃以姑待國憲為延宕，意謂吾非不償債，乃欲避零償為整償耳。詎知此種說詞，正係逃債之巧計？一方面以制憲誘諸國會，一方面又設法以防制憲之進行，萬一議員不識時務，竟制出防害北洋正統之憲法，（即是將省自治權規定於憲法）則孟恩遠之憲法文章，（謂以常事與國會較則國會重，以國會與國家較則國家重云云）未必不二次出現。即不用此激烈手段，而利誘威脅之法，固亦甚多；或勾結二三不肖，以總長為自治之交換，則省憲可以無形消滅，此國憲容納省憲之說不足恃也。至若省憲不能先於國憲，固亦言之成理。但鄙見以為省憲不能牴觸國憲，乃係必然之理。如果國憲以「先佔」之手段，將省權竊佔殆盡，試問將來之省憲，如何恢復？例如省長民選，係分權自治之唯一要義，如國憲已規定特簡，將來即無法再主張民選。此外省自治所必要之權限，不一而足，假令國憲已經侵奪，省憲又將若何？此省憲後於國憲之說亦不足恃也。準是以談，故吾儕主張：由聯省會議，提出省自治基本權，公同討論，作為省憲大綱；凡法理事實所必須讓諸國憲者，列舉條款，分別剔除，劃諸省憲以外。如此則省憲可以比較的劃一，免致省權廣狹懸絕，貽各省妬忌傾軋之禍，而侵佔國憲，妨害統一諸說，亦可以不辨而自明矣。

（四）省憲根本問題　即立法政策問題。解決此問題，須參酌世界立法之新趨勢。依不佞觀察：其一，趨重全民參政；其二，趨重社會主義。德俄新憲法，如國民總投票，國民生活及生計，以及勞工會議，均置詳密之規定，意在矯正少數操縱多數之弊，故一切制度，皆變「縱」的組織，為「橫」的組織，務使大權不集於一人或一機關，而平均分配，此特點一也。又憲法之性質，係規定國家之組織，故憲法亦名為國法，即不啻「國家組織法」也。現在歐洲新產之憲法，將國家組織，社會組織，合一爐而冶之，國事民事，打成一片，以期民治之發展，此其特點二也。吾國創制省憲，既意在改集權下之被治省為「自治省，」則政權分配之法，宜師上述兩種特點。萬不可以大權付諸省長，僅以屢試無效之彈劾質問權，為事後補救。須使人民於事前有確實之監督權，而且不僅施監督權於省政府，并兼及於省議會。前者即是「省長民選，」後者即是「代表撤回；」有此兩種大權，則非適合民意之省長，始終無由產出，不能代表民意之議員，地

位篡由衷固較諸俟省長違法，而後公然驅省長，（如湖北驅王）俟議員作惡，而後默認督團解散，（兩次解散國會，國民幷無持異議者，）直默認解散爲合宜者，實占多數。至恢復法統，乃係武人之政治作用，若謂係眞正民意，吾不信也。）不尤爲有利無弊乎？至若以省民總投票行使創議權，覆決權，湘浙省憲，雖有此規定，（仿德國新憲法）然實際上恐不易收良好之效果。吾國民智淺薄，交通阻滯，政黨尚未發達，公團（如商農工會）尚無完密之組織，一旦驅爲合之衆，行使非常大權，推其結果，不外兩種：其一則私誘威脅以供豪強之利用，其二則放任散漫，以偶爾之贊否，作兒戲之試驗，前者謂之「少數政治，」後者謂之「衆愚政治。」欲救此弊，自以訓練省民，爲唯一要義，有健全之省民，始有健全之省政府。吾儕所以認省憲爲自治保障者，正欲以武人割據之省，舉而還諸省民，然後騰出鉅額之軍費，以爲教育實業之用。教育實業，屬諸人民自治，乃能增進智力；智力充裕，乃能完全行使憲法上賦予之大權。準是以談，故省憲與自治，實互爲因果：非有良好省憲，無以取得完全自治權；非確有自治能力，無以實行省憲。惟先有省憲，始可以促進人民自治能力；不得謂俟人民自治能力充實，然後創制省憲。若省憲根本錯誤，鹵莽支離，削足適履，勢必使武人以「約法誤國」之慣語，爲反對省憲之口實。湘浙省憲，於束縛省長，限制軍閥等等規定，仍不免有對人立法之成見；目光偏注於應付現實，而忽於立法根本問題。幸省憲實施，尚需時日，儘有救正之餘地，願各省從事立法者加之意也！

省憲問題

儲國珍

緒論

自聯省自治說，譁和於時，省憲問題，乃應之而與。顧欲研究此重大複雜之問題，而得適當之解決，則不可不詳考聯省自治制之精神，與其發生之原因。聯省自治者，省自爲治也，與曩時所謂地方自治有別。曩時所謂地方自治，統一集權制之自治也。各省皆隸屬統一政府之下，咸遵統一之憲法，不容有所歧異。故地方自治，常爲此種憲法所束縛，而永無發展之希望；有自治之名，而無自治之實，此其弊也。聯省自治制則反之：各省雖同戴一聯省政府，（卽中央政府）以爲軍事外交集中之樞紐，但聯省政府之權限，常列舉於聯省憲法（卽中央憲法）之中；此外皆爲各省所保留，非聯省政府所得過問。而總攬自治之權者，則爲省政府。省政府之組織，與夫政務之分配，得自制各別之憲法，爲之準繩；毋須聯省政府強爲劃一之規定也。於是上以國利爲準，下以民福爲歸，各有範圍，不相逾越。中央既無鞭長莫及之患，各省復有發揮本能之功：此聯省自治制之精神，亦卽其說之所由來也。不寧惟是：曩者國人以爲吾國積弱之源，端在無強有力之政府，於是大倡統一集權說，以強固政府之勢力。袁氏當國，乘機利用，幾於無權不集，無事不統矣。卒之愈集而愈弱，愈統而愈分，乃致演成今日分崩之局。非改弦而更張之，國家之亡，可翹足而待也。憶昔庚子之役，八國聯軍，破北京，逐清帝，清室幾因此而亡。而東南半壁，卒以無恙者，督撫坐鎭之功也。官治之效，猶且如此；自治之效，當更可知。要之：地廣民衆，如吾中國者，非實行分治制，必不足以圖存。彼欲以一人或一機關之力，統取於上，而收長治久安之效者，眞不啻癡人說夢耳：此又聯省自治說立論之根據也。

夫聯省自治制固爲必行矣，而聯省自治制之精神，果如何耶？如右所述，蓋不外左例之二種：

其一，防制中央政府之侵權。

其二，發揮各省自治之本能。

而維繫此兩大精神，則端賴省憲。省憲者，卽保障此兩種精神之根本法綱也。省憲問題，雖極複雜；若以此二者爲之標準，自不難迎刃而解矣。昨年蒙應某社之請，曾擬安徽省制草案行世。惟爾時聯省自治說，方見萌芽；而某社又急於圖功，因陋就簡，聊以塞責；迄於今日，則已多有不能適用之處。爰取而删改，并參之湘浙兩省憲法

成案，以成茲篇。篇中所論，大抵皆本前述之二義，以爲立論之基礎。邦人君子，幸賜教焉。

一 省體規定問題

省體二字，本屬創見。惟吾國之省，雖爲自治之單位，實無國家之資格。既不能適用國體之名稱，不得不假此二字以示區別。國體有君主民主之分，而省體亦有自治團體與行政區劃之別。吾國之省，在歷史上本爲中央政府之行政區劃，不認爲有獨立之人格；故省吏處理政務，一唯中央之命是聽。即按之省議會法第十六條，省議會雖有議決本省單行條例之權，但仍以不抵觸法律命令爲限。吾輩所謂在統一集權制下，地方自治，常爲中央政府所束縛，徒有自治之名，而無自治之實者，正謂此也。今既改爲聯省自治制，自非脫離此種羈絆不可。故以前述之第二義衡之，則省當爲自治團體。此省憲中開宗明義之第一條所當首先揭明者也。蓋惟自治團體，乃有人格，有人格乃能超然獨立於中央政府之外，而不受其羈絆；亦惟不受他人之羈絆，乃能發揮自己之本能。湖南省憲法草案（以下略稱湘案）第一條曰：『湖南爲中華民國之自治省』即此意也。

二 劃分權界問題

所謂劃分權界者，即劃分省與中央政權之界限也。夫聯省自治制之精神，在防制中央政府之侵權，與發揮各省自治之本能，前固已言之矣。吾今本此精神，以爲劃分之標準，當無大誤。吾於是得左列之二原則焉。

甲　對於中央當取嚴格之限制，故宜列舉。

乙　對於本省當留伸縮之餘地，故宜概括。

蓋列舉有界，而概括無限；列舉則多所掛漏，而概括則包括靡遺。大凡列舉之外，所有餘權，皆納於概括之中；消長盈虛之間，固大有作用在也。乃湘案第三章標曰省之事權，而於第二十三條則一一列舉之，此實悖乎乙種原則，不可不謂爲該案之缺點也。夫一省事權，本極繁複，且因時勢推移，而常有變更。無論起草者之思慮，不能周密無遺；就令能之，而後來情勢如何，決難推測無誤。若一一明定於省憲之中，必生出下列之結果：（一）因時勢變遷，某種事權已無存在之必要；該項條文，遂成贅瘤。（二）因時勢變遷，應新增某種事權；但以省憲上無明文規定，遂致不能應付。前者尚無大害，而後者則殆失活動之機能，背乎前述之第二精神矣。起草者亦深知其弊，故特著第一百二十條以救濟之。按第一百二十條云：『本法公布後，每十五年須招集憲法會議一次，議決應行修正案，交由公民總投票決定之……』在起草者之意，以爲吾輩雖不能確定後來之

情勢如何；但既每十五年修正一次，自不患無適應潮流之道。不知省憲法為省自治之根本法綱，根本法綱，未可數數更易也。以手續繁重，易起紛亂之虞。一或不慎，必致危及根本；故非不得已者，不可輕易修改也。即遍觀各國憲法條文，只有著其修改之方法，未有明定其年限者也。況吾國正當軍閥專政時代，尤宜嚴防野心，特著此例，是不啻大闢方便之門也。關於此項問題，著者另有主張，後當詳論之，今特連類而及之耳。總之：湘案第三章，實為贅文，苟以全刪；而於第一條中另加一段概括的規定，則完善無疵矣。該案第一條原文為『湖南為中華民國之自治省』今當改為『湖南為中華民國之自治省，除依中華民國憲法賦予中央之特權外，對於省之區域內，立法，行政，司法，有自由處理之權。』如此規定，庶與乙種原則，不相背謬。將來中央制定憲法時，必取各省憲法為根據；省憲既採乙種原則，彼自不得不採甲種原則矣。

三　領域規定問題

關於此種問題，蓋有三說：一則全無規定，謂省憲中不必明定領域之條文者是也；一則僅為概括的規定，言以現在所有地為領域者是也；一則為列舉的規定，明言合某某等土地以為領域者是也：是三說者，個各有理由；然其中實有優劣之分。第一說曰：領域之增減，恆為不可定之事實，而憲法則為一成不易之法規；若以領域範圍規定於憲法之中，則他日擴張領域，必費改正之手續，事實上將生種種之困難。是說也，若就強國之憲法論之，尚不失為正當之說，然已不適於弱國矣。至於省憲，則此說斷不適用，蓋以一省之力，雖在最強之國，亦不敢侵略他國之領土；況積弱如吾國乎？至若各省，皆吾兄弟之邦，更無同室操戈之理。故揣情度勢，吾國之省，皆絕無增加領域之事。此猶就積極方面論之耳，若就消極方面論之：吾中央政府之外交，除割讓之外無能事；此非好為不辯之言，事實如此也。今不明定省域範圍，適予以可乘之機。防微杜漸，則非此說所能為功也。第二說之利弊，亦與第一說同。湘案第二條曰：『湖南省以現有之疆土為區域，』蓋即採用此說也。吾以為「現有」二字，毫無標準，殊不足以為省域之保障。姑以皖省喻之，今日以六十縣為現有之疆土；若照該案所定，即他日中央政府割其一二縣以與強鄰，亦與省憲毋背，不能執省憲以反抗中央及強鄰也。何者，以省憲中固未明定此一二縣為皖省之領域也。且彼對於「現有」二字，將曲為之解曰：『現有者，現在所有也，爾皖前此之疆土，固為六十縣，但現在所有，除被割之外，則僅此五十八九縣耳。』審如是也，吾將無詞以抗之矣。所謂防制中央政府之侵權者，願如是乎？故第二說，亦不足採也。惟第三說列舉各縣之名以為領域，中央政府，乃無所施

其核。蓋省域範圍內，皆吾自治之權，非中央所得過問。中央苟有越軼行爲，吾得執省憲以抗之；而省民之歡愉心，亦足懾服鄰而有餘也。故領域之規定，自以採用第三說爲當。

四 人民資格問題

人民之種類凡二：一曰國民，一曰省民。吾今之所欲討論者，則爲省民。省民者，爲構成省自治團體之分子也。而省自治團體，又爲組織國家之單位；故凡屬省民，莫不爲國民。國民云者，非泛指人類而言，乃指其具有國法上所定資格之人而言也。臨時約法第一條云：「中華民國，由中華人民組織之。」此所謂中國人民者，蓋即指具有中華民國之國籍者而言也。故省民之資格，第一必取得中華民國之國籍；第二必繼續居住本省滿若干年以上。惟其爲構成省自治體之分子，故必有繼續居住之意。若行蹤無定之人，對於本省既無利害關係；自不得視爲構成自治團體之分子。以自治團體之分子，即有參預自治之權利也。至於年數之限制，本無確切之標準；惟參之習慣，則以二年爲宜耳。

五 自治權之所在及其行使問題

自治權，對主權而言也。主權惟國家始有之；而自治權則屬之自治團體。除此以外，二者毫無所異。主權之作用，對外有獨立之精神，對內有統治之作用；惟自治權亦然。（但所謂對外者，乃指中央及並立之各省而言，非如主權之對外，專指其他國家而言也。）故知主權之何屬，即知自治權之所在。近世言主權者，約分三說：（一）主權在君說，（二）主權在國說，（三）主權在民說。第一說爲法王路易十四之謬論，早爲學者所否認；證以共和國家，并君主而無之，則其說不攻而自破，故無研究之價值。至第二說，本爲十九世紀盛行之說；然國家主義之惡果，即由此說所產生。德意志幾因此而喪其國家；則其說之得失，又可不言而知矣。二說皆破，則第三說當無批評之餘地。夫土地，人民，主權，雖同爲國家之要素，要以人民爲主；其他二者，必附屬於人民，始顯其效用。土地無論矣，即主權，亦由人民而生，無人民，即無所謂主權。主權在民說，既爲不可移易；則自治權當屬之自治團體內之人民，自亦毫無疑義。或曰：「自治團體內之人民，無慮恆河沙數，使之同握自治權，寧不虞其紛亂乎？」應之曰：此自治權行使問題，而非自治權所在問題也。夫自治權之本體，雖屬之省民；而自治權之行使，則屬之省政府。省政府者，即省民所委任代行自治權之總機關也。省民不能自行其權，故委任省政府代行之。惟其能委任，故亦能撤銷。而此委任與撤銷之權原，即本於自治權發動之作用也。譬之公司，省民猶股東也；省政府猶董事會也；省

政府之吏員，猶董事會中之董事也；吏員被省民委任，執行政務，猶之董事被股東選舉，執行事務也；董事執行事務，恆隨股東之意思而左右，省政府之吏員，亦以省民之意志為從違。省民之意志如何表現，則表現於省憲也；故違乎省憲之行為，皆為無效；無效者，即省民默示之撤銷也。此中妙用，皆本於主權在民說之原理而來。故省憲中關於自治權所在問題，當揭明屬於省民之全體；關於行使問題，當屬之省政府；以示省民居於省政府之上，而保有監督上之最高權也。省政府之組織，則以省議會，省長，省務院，法院四種分子構成之，分掌省內之立法，行政，司法，三權；殊途同歸，而一以民福為鵠：蓋同受之於人民，而分司其事耳。

六　人民之權利義務問題

美儒柏哲士嘗謂憲法必備之條件有七，而關於人民之自由者有三：一曰劃定自由之範圍，二曰保證自由，三曰限制自由；今試就此三者而申述之，則省憲中關於人民權利問題，自可解決矣。

柏氏謂個人之自由，有消極與積極二種。消極的自由，包含不竊；而積極的自由，則包含權利。故一言自由，則權利自在其中。顧欲區別何者為消極自由，何者為積極自由，其事甚難；今即強為劃分，亦屬無益之舉，徒起將來解釋上之紛爭耳。吾以為省憲中但劃定其

德國，以示此為個人不可侵犯之個分，斯可矣。此種個分之大小，各國憲法，殆皆一致。即吾約法第二章所定，亦尚屬完密。茲因限於篇幅，未能臚舉，當於草案中詳細說明之。或問之曰：「約法對於人民自由之規定，既已應有盡有矣，何以行之十年，吾人竟未稍蒙其福乎？」曰：無他，保障之法缺，故成虛文耳。曩者章君行嚴，曾著論及此，顏曰自由與出廷狀，（見甲寅雜誌第一號）立論精闢，適合我心，謹節錄之，以代吾說焉。

約法曰：「人民之身體，非依法律，不得逮捕，拘禁，審問，處罰，」倘有不依法律，逮捕，拘禁，審問，處罰人，則如之何？以此質之約法，約法不能答也；果不能答，則約法上之自由，不為虛文乎？……於是英人之保障自由，乃有一法，其法惟何？則無論何時，有違法侵人身體之事件發生，或者本人，或者戚友，皆得向相當法廷，呈請出廷狀。法廷不得不諾；不諾，則將與以相當之罰是也。出廷狀者，乃法廷所發之命令狀，對於加害者而致詞，指定期限，令其率被害者出廷陳述理由，並受審判也。英人有此一制，而個人之自由，全受其庇蔭。法官不得枉法；私人之有權勢者，不得道壓其所屬；行政官不得以行政之故，妄拘押人。凡加害者，一接出廷狀，即當對於法廷明確回答。如期偕被害者對簿於堂；否則受罰。茲制者，誠憲法之科律也。

如章君所論，出廷狀者，誠爲自由之護符，欲得確實之保障，非此莫能爲功矣。湘案第六條，即採此說，明揭於省憲之中，此實該案之優點也。惟該案僅限於身體自由被剝奪時，始得請求出廷狀，猶未臻於完密耳。按該案第六條云：「人民有保護其身體生命之權，身體之自由權，非依法律，不受何種限制，或被剝奪；除現役軍人，或戒嚴時期外，凡人身自由被剝奪時，施行剝奪令之機關，至遲須於二十四小時以內，以剝奪之理由，通知本人，令其得有即時提出申辯之機會；被剝人之戚友，皆得代向法廷，請求出廷狀，法廷不得拒絕之」云云，果如本條所定，則剝奪其他各種自由，皆不得請求出廷狀，以保護之矣。況又明定「戒嚴時期外」數字以爲玩法者開一方便之門，尤爲該案之缺點也。夫戒嚴所以處變，不能以常法束政府，此何待論。然戒嚴之原因，則必基於內憂外患或其他非常緊急；此等大變，本非常見之事。彼軍閥派以有此一法，遂援之以爲剝奪吾人自由之口實；徵之往事，彰彰明甚。蓋十載以來，幾無日不在戒嚴中也。思患預防，戒嚴之律，雖不能遽然取消；固當嚴加限制，以防其濫；奈何作繭自縛，反於省憲中明定戒嚴之條，而受人以刃乎？故吾以爲該案既將戒嚴與出廷狀同揭於一條，則出廷狀之作用，將永爲戒嚴律所束縛，直無表現之一日，規定云云，皆具文耳。然則欲使劃定之自由，皆得確實之保障，不爲軍閥派所利用者，將如之何？曰，惟有概括的規定之耳。此種規定，吾以爲宜於人民權利章，特著一條，不宜附加於任何一條之下；以附加之範圍狹，不能概括全體也。今請擬定其條文如下：

　本章所載人民之權利，有被侵害者，被害者或其戚友，皆得向法廷請求出廷狀，法廷須依出廷狀律審判之。

如右文所定，則凡積極，消極各種自由，皆得藉出廷狀三字，而保障之矣。既無戒嚴之明文，非當非常緊急時，必不敢率爾宣布；彼即宣布，吾倘有反對之餘地也。何也，以吾省憲中固無戒嚴之明文耳。雖然，僅恃出廷狀，猶不足以保障自由也。夫出廷狀，僅能課違法者之責任，章君固言之矣。然則對於適法之侵害，將如之何？不有規定，則保障之法，不可謂之周密也。試以前例證之，約法謂人民之身體，非依法律，不得逮捕，拘禁，審問，處罰，是固一種消極的限制。若自其反面觀之，則「依法律」者，可得逮捕，拘禁，審問，處罰之矣。無論其正當與否，但依法律以行之，舉非法廷所得過問。夫法律者，固政府（此指廣義的政府而言）所制定須行者也。然則欲剝奪人民之自由，不過制一法律之勞耳；其勢固甚易易。非加以限制，出廷狀之作用，仍不能顯。柏哲士論北美合衆國之憲法曰：「中央議會，不得制定剝奪人民既得權之法律，及事後法律，換言之，立法部不得以法廷之資格而活動，故不能依其判斷，而決定通常犯罪之有無」，[illegible]

此意也。竊謂宜師其意，規定於省憲之中，乃可無患。惟欲限定中央議會不得爲之；吾則以爲宜混括其詞，而不明定其機關爲優。蓋制定法律之權，不徒中央議會有之，而省議會亦有之；又不徒立法部有之，而行政部亦往往有之。例如吾國有所謂教令者，率皆行政部所制定之法令也。必將此四種機關，盡納於條文之中，乃爲完善。本此理由，擬定條文如次：

凡本憲法賦予人民各種權利，不得制定法律以剝奪之。

如此規定，無論省議會或省行政部，中央議會或中央行政部，皆不得制定剝奪人民權利之法律矣。於是出廷狀，乃得大顯其作用。章君所謂「個人之自由，全受其庇蔭」者，殆非誇誕之詞矣。

雖然；若當外患侵入，或內寇紛起之時，仍執常法以羈政府，決非應變之道；卽在平時，爲謀公共利益，而犧牲個人之自由者，亦理之所應然也。若束縛過嚴，使政府毫無活動之餘地，非善法也。此柏氏所以於保證之後，又有限制之說也。蓋一方使其得確實之保障，而一方又使其有展布之餘地；彙籌並顧，可謂斟酌盡善矣。顧在吾之省憲中，此種限制問題，實爲最難解決之事。若竟毫無規定，誠如上述，未免束縛太嚴，而失活動之機能；若賦以限制之權，又恐爲軍閥所利用，而開彼輩玩法之端。無已，惟有加以極嚴之條件，使彼輩不致有濫用之虞，庶幾兩全也。吾思之，重思之，乃得一條文焉，其文曰：

「本章所載人民之權利，凡不背乎本憲法之旨趣，并增進公益上之必要時，得依法律限制之；但中央政府認爲有限制必要時，須得本省政府之同意。」按此規定，則省政府欲限制人民權利時，必具三條件：(一)須不背本憲法之旨趣。憲法之旨趣如何？可以兩言而決之曰：「增進全省人民之幸福，發揚民治之精神，」此兩語，當於省憲發端之序言中敍明之，以示本憲法主旨之所在。(二)增進公益，上述兩語，固甚混括，但必以增進公益爲限。(三)須依法律限制之方法，非可漫無標準也，故必依法律行之。除具此三要件外，不得限制人民之權利；則被限制者，恆爲少數人或特定之人；而其限制之結果，必可增進公共之幸福或利益，此其所以有利無害也。或曰：「如有緊急之事發生，而必須戒嚴者，將如之何？」曰：是亦不生困難，蓋有但書在，中央儘有活動之餘地也。吾以爲戒嚴，惟軍事緊急時始得有之。吾對於軍事，則採絕對集權主義，完全屬之中央。故宜布戒嚴，亦爲中央特權之一。文中所謂中央政府，認爲有限制必要時，卽指戒嚴而言也。所以必得本省政府之同意者，防其濫用也。茲之所謂省政府，蓋指省長而言。以此時正當緊急之際，若交議會議決，恐迂緩而誤事機。省長對此重大問題，必交省務院詳細討論，審度事勢，以定從違，決不敢輕於允諾；此其所以無濫用之虞也。人民權利問題既經解決，今請更進而論其義務。義務之最大者，蓋有三端：

一曰教育，二曰納稅，三曰當兵。此三種義務，所以必須規定於省憲者，亦各有其理由焉。今試先就教育論之：夫受教育本爲一種權利，今乃定爲義務之一，何也？以吾國教育尚未普及，人民於此，猶多茫然而不悉其利害之關係者。欲收普及教育之效，則非實行強迫不可；義務者，即含有強迫之意味也。若視爲權利，受之與否，當聽其自由；省政府既無干涉之權，普及必無實現之日；此其所以不可不規定於省憲之中也。納稅本人民唯一之責任，種種權利，無非由此而來。英人有格言曰：「不出代議士則不承諾租稅。」是直以出代議士爲承諾租稅之條件。今其說雖不甚適用，然既有權利，必負義務，此固必然之理也。惟吾國人民，關於此種思想，極爲薄弱，必規定於省憲，乃能喚起其責任心耳。至於第三種義務，吾既主張軍事集權，似非省憲所應有。但吾以爲中國欲弭亂源，必革兵制；欲革兵制，全仗吾人之自覺。揭之省憲，既足警惕當局，亦可喚醒吾民之睡夢，其於軍政前途，不無裨益：此區區之微意也。

七　省議會職權問題

吾固嘗言之，總攬自治權者，爲省政府。故欲知省議會之職權，不可不知省政府之組織。省政府之組織，則一以自治權之性質爲準。自治權者，體一而用三也：一者示其所歸屬，三者則明其行使之形式也。蓋自治權之本體，雖屬之於人民；人民不能起而行之也，乃組織各種機關以行之。於是有所謂立法機關焉，行政機關焉，司法機關焉，合而言之，則謂之省政府。省議會者，乃構成省政府之立法機關也。顧名思義，固當以立法爲其職責，不容兼及其他。雖然，徒法不能以自行也，必得其人，其政府始舉，古今一例，中外攸同。欲立一法，即得一法之效果，則非附以監督之權，莫能爲功。古德諾者，美之政學家也，其言有曰：「一國行政官之行爲，應屬立法部之監督，使不出於法律範圍之外，而一切庶政，乃有整理之望。」（見所著比較行政法與原文稍有出入，今因行文之便，但取不失其意而已。）美固醉心分權之國，而學者之論調如此，夫亦可見監督權之重要矣。故省議會職權，可別之爲二：一曰立法權，一曰監督行政權。前者爲其所固有，而後者則由附帶而來也。性質絕異，範圍之廣狹，亦各不同。竊謂省憲關於此種規定，宜各如其量，毋使過之，或有不及，乃爲完善。然則如之何而可？曰：本左列之前提以爲規定，斯無誤矣：

（一）立法範圍宜廣，宜取概括。

（二）監督範圍宜狹，宜取列舉。

曷謂立法範圍宜廣，宜取概括耶？立法之事，千頭萬緒，難測其端；且因時勢之變遷而有轉移，自非伸縮自如，不足以發揮自治之本能也。吾前不云乎：「一省事權，至爲煩複，決非起草者之思慮所能

周密無遺孰令能之，而後來之情勢如何，亦斷難推測無誤。」（參看第二問）然無論何事，要皆以立法之權，先發其端；而後行政，司法，乃有所依據。若使立法權失其伸縮之自由，則行政，司法，更無活動之餘地。是一省自治事業，反爲省憲所束縛，永無發展之希望，所謂聯省自治制之精神，果安在耶？且如上所述，立法權之廣狹，實與省權有直接之關係。吾於省權之規定，旣主張概括主義矣；則立法範圍，自當盡其量而適應之，乃無不及之慮。如其否也，行見前後衝突，靡所適從；或竟委棄於冥冥之中，亦未可知。吾有權而委棄之，彼且蹈瑕抵隙，取而代之矣。所謂防制中央政府之侵權，事如是乎？要之：立法權宜概括而不宜列舉，理固膚淺，無待深求。以例證之：約法第十六條謂「中華民國之立法權，由議院行之，」天壇草案第二十條亦謂「中華民國之立法權，由國會行之」云云，要皆同一用意，足爲省憲模倣之資。獨湘憲第三十六條，乃與監督權同取列舉主義，此實該案最大之缺點，吾不取焉。

或謂監督範圍宜狹，宜取列舉耶？古德諾曰：「所謂監督者，不外立法部所以爲適宜者而已，若漫無制限，必使行政當局，長居於恐怖委縮之境，絕不能勤敏其職務，此觀於法蘭西之內閣，可以知之，蓋法國之內閣，與其謂爲立法部之指導者，寧謂爲僕隸，伋汲汲於待立法部之責成，以固其地位，不遑計及其他，且亦並無勇於任事之能力也，」前事不忘，後事之師，觀古氏之言，監督之權，宜有制限，已無疑意。然則制限之道何如？曰：惟有取其所謂「適宜」者，一一列舉於省憲之中；此外則不容其置喙，法國之弊，庶幾可免。今試就其列舉之範圍，而推論之；則下列之五權，殆爲必要之規定。（一）監督財政權，此法濫觴於英，實爲一切監督權之權輿。蓋行政權之運用，在在與經費有關，黷武者軍費必增，修文者教費恆足。觀費用之如何，即可判定其政策之優劣。故立法行政兩部，往往因預決算上意見之不協，而起絕大之衝突。立法部否決之結果，內閣即隨之而顛覆。故行政當局，無論如何倔強，苟其政策反乎人民之意志，而倒行逆施者；議會可以此而制其死命：此立憲國之特色，亦監督權之功用也。（二）質問權。質問者，乃議會對於行政部之警告，亦即不信任投票之先聲也。如答覆爲無理由，不信任投票即繼之而起，行政部立有顛覆之憂。惟不信任投票，手續繁重，屢屢行之，未免紛擾。故先之以質問，以示警告之意。當局者果能幡然覺悟，則不信任投票，可以打銷。既無紛擾之虞，而有救弊之效，至善法也。（三）不信任投票權。不信任投票之作用，余曾著有專篇，登諸屑言報第二十一期，頗爲詳盡，茲請節錄如左：

責任內閣制之特色，在以內閣爲溝通立法行政兩部之鄰；而構成此特色之要素，則不信任投票與解散權是已。不信任投票

者，國會所恃以課內閣責任之利器也。內閣政策而良，則予以助力，期以見諸實行；內閣政策而不良，則以此而促其辭職焉。此不信任投票之作用也。雖然，不信任投票，非可漫然行之，必有其限度焉。限度維何？卽確認內閣政策爲不良，而有妨害國利民福之時是也。逾此限度，不但行之無效；且反召國會解散之結果。是故政府苟有完全之解散權，則不信任投票，決無濫用之虞：此誠大可注意之事也。若夫解散權者，不啻不信任投票之反動力也。政府苟確信其政策善良，而覩國會不信任爲不當，則不得不有以防禦之；而其唯一防禦之方法，厥爲解散，國會一經解散，無論如何倔強，立卽消滅，而失其活動之機能：此解散權之作用也。雖然，解散權之行使，亦有其限度焉。限度維何？卽政府確信其政策善良，而遭國會不當的反對之時是也。逾此限度，則解散之國會，雖可消滅於現在，仍可復活於將來，最終之勝利，必仍歸之於國會。蓋既經解散之後，則必重行選舉；斯時之人民，若以政府爲非，固可仍舉前此之議員，以組織新議會：此時之內閣，譬之訴訟，已立於敗訴之地位，就政治責任言之，唯有引咎辭職而已；故政府苟非處於不得已時，決不敢輕於解散國會：此政府專制之弊，所以不必憂也。夫如是：則責任內閣制之利，可以知之矣。蓋一方旣與政府以解散之權，使其勢力得加乎國會之上；一方又與國會以

不信任投票權，使其勢力得加乎政府之上；互相牽制，以維持其均衡之勢。職此之故，而政府與國會，恆能相濟相成，以增進國利民福焉：此實責任內閣制之精神，亦卽責任內閣制之特色也。

觀右所論，則不信任投票權，實附麗於責任內閣制而不可少者也。吾於省行政部之組織，已決取省務員副署制，使立法行政兩部融成一片，而免彼此隔閡之弊，自當以不信任投票及解散之權，分給於兩方，以維持其獨立均衡之勢，乃能收其實效；否則，所謂省務員負責任者，將成爲空談，而若無術以課之矣。(四)彈劾權。彈劾權之行使，以違法爲前提；除黜職外，仍應負法律上之責任；此與不信任投票不同之點也。不信任投票，所以課政治上之責任，故限於省務員，以省務員獨當政治之衝也。彈劾所以課法律上之責任，故併省長以下之各種官吏，而皆及之，以補司法監督之缺陷，而保法律之尊嚴也。緣剛愎自用之人，往往不顧法律，而獨行其是；不有抵禦之具，彼且視同弁髦，無足輕重；是啓奸人蔑法之漸耳，尊嚴何有？此彈劾權所以不可少也。蓋無論何種官吏，一經彈劾，立當解除職務，而受法律之制裁，與一般人民無異；非第爲行政上之救濟，亦所以舉平等之實也。(五)請求查辦權。此乃對於省務員以下之各種官吏行之。官方之壞，由來已久；而下級官吏，尤有甚焉；彼以人民愚弱可欺，遂擅作威福，肆無忌憚，貪婪凶殘，無所不至；非鄙積弊，政治

殆無刷新之日。但彼既對於議會，不負責任，欲懲誡之，惟有臚列弊狀，請求主管長官，自行查辦。如果事實昭彰，無可隱諱，彼決不甘為人受過，致招議會之攻擊也。如此，則不肖者固不容尸位，而賢者當益知所奮勉焉，吏治前途，庶有清明之望乎。

凡斯五者：皆省議會必要之監督權也。五者之外，尚有一種附帶之權，卽建議是也。顧其性質雖與監督權同屬附帶的職權，而要不能列諸監督權範圍之內。何也？蓋所謂建議者，不過以自己之意思，陳述政府，（指狹義政府）以供參考之資料而已。採擇與否，當局自有權衡，省議會不能迫之使行也。若監督權，則異乎是：如上述五者，無一不含有強制性質，政府毫無審量餘地，不從其請，立有顛覆之虞：此非建議之所能也。故建議之權，與曰監督，寧曰指導之為切耳。此外又有受理人民請願之權。吾以為請願之事，其動機起於人民；在請者固不失為一種權利，而受者則為應有之義務，不得目為職權也。茲請總上所述，列表如左：

- 省議會之職權
  - 固有的職權……立法權
  - 附帶的職權
    - 監督權
      - 一　議決預算決算權……監督財政權
      - 二　質問權
      - 三　不信任投票權
      - 四　彈劾權
      - 五　請求查辦權
    - 指導權……建議權

八　省議員選舉問題

省議會受人民之委任，以行使其職權；而構成省議會之分子，卽省議員也。易詞以言之，卽省議員受人民之委任，代行省議會之職權耳。然則人民委任之方法如何？此卽所謂選舉問題也。選舉方法，各國所通行者，凡有四種：一曰普通選舉法，二曰制限選舉法，三曰直接選舉法，四曰間接選舉法。四者之中，果以何者為宜，非研究其得失利弊之所在，不能決之。今比較論之如左：

甲，普通選舉法　此法無教育財產上之限制，凡屬人民，除未成年，或無能力者，（指禁治產或準禁治產者而言）及其他消極限制外，（指破產及受刑事上之宜告者而言）皆有選舉權。若依此法選舉議員，其利有三：（一）選舉無教育財產上之限制，可以舉平等之實，而議席不為富者所獨占，人民負擔，亦可保持其均平。（二）可以增加法律之勢力，若不由普通人民選舉，彼等遂疑法律不利於己矣。（三）普通選舉，能鞏固政府之信用，以其為多數人之所信仰也。而其弊亦有二：（一）普通選舉，是使智愚不同之人，而有相等之投票權，其結果將使有聲譽者，反為無聲譽之人所壓倒。（二）普通選舉，是使貧富不同之人，同有參預預算之能力，其結果必使貧者為無責任之增加。

乙，制限選舉法　此法適與普通選舉法相反。選舉權非盡人有之，乃限於特定之人，始能有之。如吾國現行省議會議員選舉法第三條所列舉之四項，即其例也。此外又有服役制限，凡選舉人，須有自由能力，其服役於人者，均剝奪其選舉權。今除丹麥外，已無復行之者矣。此法之利弊，亦與前法相反，故不復贅。

丙，直接選舉法　此法由有選舉權者，直接選出議員，不復假手於人也。其利有四：(一)選舉人數衆多，難於操縱，彼恃金錢以爲競爭者，將無所施其技矣。(二)議員由人民直接選舉，則倚仰議員之心較篤，不但增加法律之勢力，且可保持議會之尊嚴。(三)直接選舉各種人民皆得選舉議員，可使議席不爲特別階級所獨占。(四)直接選舉，可使民意易於表現，如解散省議會，原爲徵求民意之手段，若用間接選舉法，輾轉相尋，其結果或與民意相去遠甚。而其弊有二：(一)普通人民之判斷力，遠不及於特定之人，且常囿於所見，故不能舉出適當之人物。(二)人民程度較低之國，若用直接選舉法，尤有紛擾之虞。

丁，間接選舉法　此法先由人民選舉代表若干人，再由代表選出議員也。此法之利弊，適與直接選舉法相反，可以推而知之，無待覼縷矣。

吾今比較四者之利弊而觀之：則知甲丙二者，利多於弊；乙丁二者，弊餘於利；利害相權，自以採用普通的直接選舉法爲當。此謂無悖於學理，亦無礙於事實也。請申辭之：

夫就學理言之，所謂選舉者，乃民權發動之形式也。而民權之原理，則爲十八世紀大哲學家盧梭氏所發明。盧氏之言曰：「人民犧牲其固有之自由，以組織社會，故所謂統治權者，即人民所犧牲自由權之集合體也。人民既犧牲其自由，乃不得不予以相當之酬報，酬報維何，即人人有參政權是也。然人人雖有參政權，亦不得不服從社會上一般之輿情，法律者，即本輿情而成立者也。夫民約之組合，雖以全體一致爲必要；但法律之成立，則以多數之贊成爲已足，蓋多數即足以代表輿情也。」(見盧梭氏法國民主政治論)　故欲使政權行之而有效，必其權之不拂乎輿情，而爲多數人所承認乃可。此決非制限的間接選舉法所能致也。試設例以喻之：譬有萬人於此，依制限的間接選舉法，有選舉權者，至多不過五千人耳；而此五千人，又須選出代表若干人，始能選舉議員；是最終之所承認者，不過此若干之代表耳。夫以一萬人所犧牲之自由，集合而成一致權；今乃以少數代表之承認而行之，欲其不拂乎輿情，安可得耶？再就事實論之，制限的間接選舉法，吾行之已三次矣；論其成績，徒便野心家之操縱而已，他無可述也。蓋此法之弊，在以多數人之選舉權，操諸少數代表之手，人數既少，操縱自易，金錢競爭之事，斯不可

免。此固勢所必致，無足爲怪也。今人因金錢競爭之弊，遂痛恨議員，而視爲不足齒數；不知立法之未善，實有以致之耳。今若改爲普通的直接選舉法，使人人有直接選舉議員之權，彼恃金錢以爲運動者，將苦無所着手矣。試以前例證之，譬有一萬人之選舉區，向之欲得議員者，但賄通少數之代表，（初選當選人）即可垂手得之；今則非賄通六七千之選舉人，不能有望；其操縱之難易，殆不可以道理計也。選舉積弊，雖不能一掃而空之；然必不致若此之甚。故衡以兩害取輕之義，則普通的直接選舉法，又爲吾省憲所不可不採者也。

抑余尤有進者：則選舉區域應按人口之比例而爲劃分，每區以出議員一名爲限。例如吾皖議員名額爲一百零八名，選舉區亦應劃爲一百零八區，此卽所謂小選舉區制也。此制之利，在不論貧富之區，各得選出議員；不因選舉之競爭，遂使貧者向隅，而盡爲富裕之區所吸收也。且貧瘠之區，既不受外區之影響；而本區之內，又絕無金錢競爭之事；自能各本良心之主張，而舉出適當之人物：此亦救弊之良法也。嗚呼！選舉之弊，至矣極矣！若不亟謀根本之改革，雖日言澄清，要爲空談耳。竊願於此加之意焉。

九　省議員制裁問題

吾人有言，人爲營私之蟲，苟有便於其私者，無不爭趨之：此蓋性實使然，無足異也。省議員身居神聖尊嚴之位，手握立法監督之權；權高位重，則其營私之機會彌多，故其爭之也亦彌烈；或誘之以利，或迫之以勢，或搖尾而乞憐，或陰賊而險狠，爾虞我詐，層出不窮。如歷屆選舉時所見之種種怪狀者，要皆緣營私之念而起也。彼既挾營私之念而來，吾人自當設法以閑之；否則生命財產，必蒙絕大之危險，較之無議會，且加甚焉。奚以知其然耶？誠以議會爲立法機關，吾人則棲息於法律範圍內，而莫能逾越。彼以法律而死之，則不得不死；以法律而危之，亦不得不危；生殺予奪之權，彼實操之。吾人若迷信太過，而絕不加防閑，是猶自促其生命，自危其財產耳。吾於第六問題中，不嘗言之乎？謂欲得人民自由確實之保障，當以省憲限制立法權，以防其剝奪，卽欲免除此種危險也。雖然，省憲一死物耳，非有實力以盾其後，恐終不能收保障自由之效果，假使省議會不遵省憲之規定，而竟制定剝奪自由之法律，將如之何？此惟有以實力懲戒之。此實力的懲戒，吾無以名之，名之曰省議員之制裁。省議員之制裁，有會內會外之分；會內制裁，其權操諸議會，（如剝奪除名之類是）其效微；會外制裁，其權操諸人民，其效大。前者屬之議會法，非本篇範圍所及，姑不具論；吾今所欲研究者，則爲會外制裁；蓋惟人民有直接制裁之權，乃有實力之可言耳。而其制裁之方法無他，卽撤銷其資格是也。湘憲第四十條，歸各選舉區對於本區所

選出之議員，有不信任時，得以兩種方法撤回之：（一）由原選舉區公民百分之一以上連署提議，經該公民總投票過半數之可決者。（二）由原選舉區內之法定教育會農會工會商會之團體過半數提議，經該區公民總投票過半數之可決者。如此，則人民實以主人翁之資格，而監察其行為，彼自不敢輕舉妄動矣。彼等營私之機會愈少，斯人民之自由愈兼於確實。吾前所謂限制立法權，足為自由之保障，此則保障中之保障也。湘憲關於此點，吾無間然；惟吾認為會有商榷之餘地者，則以法文尚欠完密，恐仍不免發生流弊耳。請略舉而論列之：（一）自提議至投票時，需時甚長，省議會在此期間，應即停會，以免別生枝節。（二）若因提議或通過法律案而被撤回時，則此項法律，必不利於人民；其未頒布者，不許頒布，其已頒布者，當自投票可決時消滅其作用。如此規定，則不徒制裁其個人，即其不當之行為，亦被撤銷，可以不致為害於人民矣。以上二者，乃省憲中必要之規定；否則彼輩將利用其餘期，（即自提議至投票可決時之期間）制定種種不利於人民之法律，以獻媚於行政長官，而為撤回後進身之交換條件，仍不難達其營私之目的也。

十　議長存廢問題

議會爲何而設議長乎？曰：維持內部之秩序，督促議事之進行也。

然吾以為此兩事，皆非議長所能為力；非徒不能為力，或且因議長而愈起糾紛，益以窒礙其進行也。曷謂其然邪？夫就秩序言之，則人員雜，勢不可免，雖有議長，終不能制止其發言使之歸於靜默也。故議會秩序之凌亂，乃東西各國之通弊，亦事之無可如何者也。英人勃拉斯嘗痛切言之，其言曰：『吾人入議場後，第一之感觸，即喧嘩是也。其音響宛如激浪怒濤之碎巖石，桌蓋啓閉聲，紙聲，腳聲，僕役呼叱聲，議席嘈雜聲，與往來之足音相間並作，議長雖堅擊其槌，辯士雖鼓其舌，亦不易使人聆悉。』（見平民政治）勃氏所指，蓋美之下議院也。鳴呼！以尊重秩序之美人，猶且如此，遑論其他。夫議長之槌，乃至不能止一喧，則所謂維持內部之秩序者，亦徒然耳。若徵諸吾國，則又有甚焉者，每當辯論激烈之時，或拍案怒罵，或揮拳呼打，甚且抛擲墨盒，以為武器，竟使大好莊嚴之議會，而為彼輩演武之場，此又吾人所習見習聞者也。夫議長果有維持秩序之能力，則此種怪象，不應常見；今事實如此，其無裨於秩序，亦已明矣。豈特無裨，且恐因此而引起野心家之競爭，是反促之使亂耳。事得謂之維持邪？此第一根據所以不能成立也。

若就議事進行上觀之，則議長更無存在之必要。蓋議事之進行，首以迅速為貴；欲期議事之迅速，則必化去私見，而共趨於公益，乃可致之。然而人爲營私之蟲，私固未易免也；若又從而煽之，則一發

而不可遏制矣。議長，爲私之物也，權力旣大，地位亦崇；凡有所欲，無不如意。於是桀黠之徒，皆結私黨以爭之；彼此嫉視，互爲仇敵。如江蘇兩張之相持，乃至遷五十餘日而不能決。夫常會之期，僅兩閱月；今乃費去五十餘日之光陰，而仍不能舉出一議長，欲期議事之迅速，尙安可得？後雖感於葉氏尸諫，而勉強舉出；終非實心融洽也。吾恐以後藉端搗亂，以圖報復者，且方興未艾也。蘇省如是，他省想亦皆然。要之：議長不廢，則私見不泯；私見不泯，欲其和衷共濟，而期議事之迅速也，不可得矣：此第二根據所以不能成立也。

若就消極方面論之：則議長制非但無存在之必要，且更有不可存在者三端；請再舉之如下：(一)議長制易爲行政官廳所軟化，而減少監督之能力。蓋省長操縱議會，使爲之用，祇須聯絡一議長，即可指揮如意；而議長亦遂挾此爲攫取權利之具。彼此互爲利用，則神聖尊嚴之議會，將一變而爲權利交易之場所。今若廢除議長，則議員之權力，彼此相等，無所軒輊；即欲操縱，亦苦無從下手矣。或曰：不然，今之野心家，多饒於財；彼挾其金錢之勢力，何所不辦；豈廢一議長，遂無操縱之地乎？曰：否，目前之事，特一時之變象，非可語於常道也。政治本非生利事業，他日苟入常軌，在野之人，必無肯投資於此者；惟旣置身舞台，則恐不免因勢利用，而朋比爲奸耳。誠能廢除議長，則利用之機會較少；雖不敢謂其絕無，然固較愈於此也。(二)

議長制有引取金錢競爭之弊。如上所述，議長身分，旣可攫取權利，權利，利之所在，誰不爭之；爭之不已，則各挾金錢以爲之盾；於是議員乃得乘間居奇，坐收漁利。外界之人，以議員有利可圖，又復歆羨不已，羣思於下屆力爭議員矣。爭之不已，亦各挾金錢以爲之盾；此金錢競爭之弊，所以愈演愈烈也。故欲期選舉之澄清者，尤非廢除議長制不可。(三)議長制有浪費光陰之弊。江蘇之事，可謂殷鑒。以上所陳，大抵吾國數年來所經驗者。經驗如此，而猶謂其不可廢乎？非吾所知也。難者曰：議長當廢固矣，特余所鰓鰓過慮者，則以議會不可無專責之人，例如議程之編製，表決之計數，與夫議後之咨行等等，非議長孰能任之。設此等重要之事，覺無專責之人，必致議論多，而成功少，似非吾人設立議會之本意也。曰：是亦不難，按省議會中本有分股任事辦法，有所謂法律財政審查懲罰等股者。今不妨略師其意，設爲若干委員會。每會設委員長一人，委員若干人。委員由議員互選之，委員長則由本會委員互選之。每日議事時，即由各委員長輪流主席，執行議長職務。其在閉會期間，則使秘書長負保管文卷及通遞音訊之責。如此：則議長雖廢，而其職務仍存，於議事之進行，固無妨害也。或曰：旣設委員長，執行議長之職務矣，然則彼獨不能暗通官廳乎？曰：是不然，委員長權力甚微，雖得輪流主席，然決無操縱議員之能力，故不爲官廳所倚重；且委員大數旣少，團結亦

易以堅固之團體，監察一人，彼固不能無所顧忌也。要之：議長廢除，委員代興，殆為今日世界潮流之趨勢，未可逆而行之也。彼行政制度，且有此傾向，何況議會乎？此則所望有制憲之責者，於此加之意矣。

十一 省長選舉問題

分治制省長與統一制之省長，不同之點，即在一由於選舉，一由於任命。由任命者，則中央之權廣；由選舉者，則地方之權寬。吾前所謂聯省自治制之箇大精神，即由此點而出也。故省長選舉問題，實省憲最大且要之問題。選舉方法，雖至不一，而其切要之原則，則有三要焉：(一)須使易於得人者。(二)須本於民權之原理，而切合自治之精神者。(三)須無害於治安者。今試依此標準，而一一批評之；則此種問題，自可解決矣。

甲 直接選舉法 此法與議員選舉法同，(見第八問題)由全省選民自行投票，直接選出省長。如浙江省憲法（以下略稱浙憲）第五十三條所謂「省長由全省選民分區組織選舉會選舉之……」云者，蓋即採用直接選舉法也。依上述第二原則言之，省長之選舉，自以採用此法為當。然一按之實際，則其缺點甚多，約而言之，可得五種：(一)普通選民，程度較低，使之鑑別人物，僅失其當。若強行之，則其選出者，吾知必為鄉曲之庸人，而非全省之人物，可謂一鄉代表之議員，而不足為一省代表之省長也。故此法適用於議員之選舉，而不適用於省長之選舉。(二)鄉民囿於鄉曲之見，必舉其近習之人。人人各如此，必無一人能滿法定之票數。(三)地廣民衆，易起紛擾；若試人政客，乘機利用，其禍殆不堪言。(四)公民迫於投票，必失其業；若當農時，尤為可慮，頻繁行之，且恐反增人民厭棄政治之心。(五)分區選舉，愈密則愈耗費；愈疏則愈勞民；二者必居其一。以上五弊，乃直接選舉法所必不可免者，按之前列原則，僅合其一，故不足採也。

乙 間接選舉法 此法先由選民選出選舉人，再由選舉人選定省長也，此中又可細別為二，試述如次：

(子) 先由選民選出議會議員，再由議員選定省長；例如我國總統之選舉，即採此法也。其主張之理由，則謂議員為人民之代表，使之代選省長，即與人民自行選舉無異；且其人數既少，而其判斷力亦較常人為優；故欲選舉得人，而免卸種種之紛擾者，尤非此法莫屬。雖然，此似是而非之論也。愚以為省長與議會同為人民之公僕，地位平等，非有統屬之關係也。若使議會選舉省長，則與民權原理，絕對不容。吾前於第五問題已詳論之，今不復贅。況代議制度之信用，現已日趨薄弱；謂其

能代表民意，吾人決不敢承；非特不敢承之，且實適得其反，而日以賄賂爲能事耳。若畀以選舉省長之權，政治前途，尚堪問乎？果依此法選舉，吾知必生下列之結果：（一）政治舞臺，悉爲金錢勢力所支配。若使議會選舉省長，則其當選與否，必以金錢之多寡爲斷。於是以省長之競爭，必波及於議員之競爭，使立法行政兩界，全爲金錢勢力所盤踞矣。蓋軍閥之勢，已成弩末；財閥之禍，實爲隱憂；防之猶恐不及，寧可誘而進之乎？（二）省長既由議會所產出，必隨議會之意志爲轉移，絕無果決勇敢之能力；以行政省長而仰議會之鼻息，非善法也。（見第七問題右德諾之說）（三）議會選舉，易起軍閥干涉之端。例如元年第一屆國會選舉袁世凱爲總統，即係被迫而然，非本意也。而其所以然者，則以選舉團體簡單故也。若使各種團體同時舉行，彼又安得一一而迫之。與其顧此失彼，徒激衆怒；則必聽之自然，以保名譽矣。故選舉團體愈複雜，則干涉愈難，而愈可以無憂；反之，若愈簡單，則干涉愈易，而亦愈不可免：此吾敢斷言也。今若使議會獨當選舉之任，吾恐元年國會被困之事，將復見於省長選舉之時矣，安見其能免除紛擾耶？要之：此法與前列原則，既無一可合，自無採用之價值也。

（丑） 先由選民於議員之外，另舉特種選舉人，使之選定省長也。如美國，墨西哥，智利等國，選舉總統，及我國選舉議員，皆採此法也。以此法選舉省長，則上述諸弊，仍不可免；且既多一重手續，則其所需之經費，亦必倍之；經濟財政，兩有不利，吾於議員之選舉，猶不主張此法，況省長乎？故此法之不足採，不待言矣。

丙 職業選舉法 職業選舉法，近世極稱許之。蓋依各人所行之職業，分爲各種團體，（例如教育會農會工會商會律師會醫士會教職員聯合會等是）即由此等團體，聯合投票，選出省長是也。因此等團體之分子，大抵皆社會中堅之人物，足以代表一部分之民意，與民權原理，原不相背；且其富於鑑別力，不若普通選民易爲他人所左右。彼無聊之政客，專恃金錢以爲操縱者，至此乃眞窮於應付矣。按之第一原則，尤爲脗合。不特此也，以選舉之事，屬之團體行爲，雖種類極其複雜，而其內部率有一定之組織，與一定之部署，故於治安上亦毫無紛擾之虞。較之（甲）（乙）兩法，似覺善矣；然亦非無缺點也。蓋此等團體，既因各爭省長，而互起意見，往往各走極端，相持不下；則其結果，必無一人能滿法定票數。雖決選至千萬次，仍復如此，此一弊也。且默察吾國現狀，各種團體之組織，在都會之區，雖頗發達；而窮鄉僻壤，尚多闕如。都會之區少，鄉僻之區多，取少而遺多，揆之民權之說，終不

可通，此又一弊也。有此兩弊，亦不足採。

丁　折衷選擧法　折衷選擧法者，乃兼採（乙）（丙）二法而糅合之，使各種議會（包括省議會縣議會市鄉議會而言）與各種團體聯合組織選擧會，選出省長也。湘憲（湘憲業經公民採決施行矣故稱湘憲）第四十二條之規定，卽採此法。今且先揭其原文如下，然後評論其得失焉：

湘憲第四十二條曰：省長依左列方法所組織之各種選擧會選擧之：一，省議會全體爲一選擧會。二，省教育會，省農會，省工會，省商會，各出相等人數，聯合組織一選擧會。三，各縣教育會，農會，工會，商會，平均選出與各該縣議會全體相等之人數，與各該縣議會全體聯合組織一選擧會；如該縣會之人數爲奇數時，其零數之分配，由教育會，農會，工會，商會，用抽籤法定之。四，一等市之市教育會，農會，工會，商會，平均選出與各該市議會全體相等之人數，與該市議會全體聯合組織一選擧會；如該市議會之人數爲奇數時，其零數分配之法，與前項同。省長選擧，由前列各選擧會，各於駐在地同時擧行投票，每一選擧會爲一權。省長候選人若有於第一次選擧得選擧會權數之過半數，卽爲當選。若一次選擧，無有得總數之過半者，則以得比較多數之權數者二名，交由各選擧會投票決選之。若得比較多數之權數，不止二名時，由省議會，省教育會，省農會，省工會，省商會，各推擧監視員四人，將得權數相等者，用抽籤法定之，再付決選。仍遇同等權數時，用抽籤法定之。

按湘憲關於省長選擧之規定，可謂兼得（乙）（丙）之長，而去其短矣。蓋如右文所定，則前述（子）中之弊，固不足憂；卽（丙）法所謂意見之爭者，亦因有議會之調和，可以消弭於無形矣。按之前列三種原則，亦無不合，此實湘憲精到之處，堪爲欽佩者也。然以愚陋之見，則仍有待於商榷者三端，請擧之如下：其一，省議會不應獨立爲選擧會也。議會選擧省長之弊，前已詳之矣，今益以各種選擧會，牽制於後，雖可稍殺其權；然既能獨立組織選擧會，吾恐金錢賄買之弊，仍不能免。事實上容或無之，而思患預防，則不得不嚴。似應倣效縣市辦法，使與各團體聯合共組一選擧會。如此：則省議會全體，僅及選擧員之半數，按之投票通例，則非超過半數，不能有效；卽使賄通全體議員，而其餘之半數，仍足抵制而有餘也。故各團體果能矢志澄淸，自不難擧出適當之人物；此應修正者一。其二，選權應使普及於各種職業也。湘憲關於職業團體之規定，雖列擧教，農，工，商等會；而仍不及於律，醫，教職員等業，其於普及二字，蓋未足稱。且此等職業，尤非農，工，商可比，非有一定之學識或技能者，則不能營之。其於人類社會，旣皆有莫大

之選區其地位等於省有特殊勢力，乃竟不能與於省長選舉之列，於情於理，兩不可通；此應增加者一。其三，選舉區域應使普及於鄉僻也。職業選舉法之弊，在重都會而輕鄉僻；與民權原理，不甚切合。故曾採(子)法，而使各種議會，以補其不及，前已言之矣。蓋省憲施行以後，市鄉自治，當同時舉辦；無論窮鄉僻壤，皆必有自治機關；(即市鄉議會)而此等自治機關，又與人民最爲接近；機關之意思，幾與人民之意思無異；使之與於選舉省長之列，最合於民權之原理也。今按湘憲所定，選舉區域，乃及一等市而止，而其下之市鄉不與焉；是重都會而輕鄉僻耳。均是人也，祇以居住之不同，而遂異其待遇，豈平等之謂耶？故欲合乎自治之精神，而不背於民權之原理者，自應將選舉區域擴充至最下級之市鄉爲止。但最下級之市鄉議會，人數甚少，不能獨立組成選舉會，可與鄰近之市鄉聯合組織之。其人數之分配，則以最少者爲之的；譬有四個市鄉於此，一有議員十二人，一有十四人，一有十六人，一有十八人，則以十二人者爲標準數；其他三市鄉各選出十二人，共集於十八人之市鄉，聯合組織一選舉會。選舉會所所以從最多數議員之市鄉者，以該市鄉或較其他市鄉爲繁盛也。如此則與民權原理，不相背馳矣；此應增加者又一。

總之省長之選舉，按之學理，自以直接選舉法爲宜；而察之吾國現狀，教育既未普及，交通又極不便利，則又以折衷選舉法爲優。與其徒重學理，而不能行；或行焉而未近善，不足多也。然則省長之選舉，舍折衷法外，蓋莫屬矣。湘憲雖採折衷選舉法，而仍有三大缺點，必將此三大缺點完全補正，乃爲完善。余本前述理由，酌擬條文如次。

一　省長依左列方法所組織之各種選舉會選出之：一，省教育會，省農會，省工會，省商會，省律師會，省醫士會，省教職員聯合會，平均選出與省議會全體相等之人數，與省議會全體聯合組織一選舉會；如省議會人數爲奇數時，其零數之分配，由教育會，農會，工會，律師會，醫士會，教職員聯合會，用抽籤法定之。二，各縣教育會，農會，工會，商會，律師會，醫士會，教職員聯合會，平均選出與各該縣議會全體相等之人數，與該縣議會全體聯合會組織一選舉會；如該縣議會之人數爲奇數時，其零數分配之法，與前項同。三，一等市之市教育會，農會，工會，商會，律師會，醫士會，教職員聯合會，平均選出與各該市議會全體相等之人數，與該市議會全體聯合組織一選舉會；如該市議會之人數爲奇數時，其零數分配之法，與第一項同。四，二等市以下及鄉，每十個鄰近之市或鄉爲一組，以最少數議員之市鄉爲標準，各選出與該市鄉議會全體相等之人數，與該市議會全體，共集於最多數議員之市鄉，聯

合組織一選舉會……（以下與湘憲原文同）

省長選舉問題，既解決矣。於斯有應研究者，則被選資格是也。按湘憲於四十三條所謂『依本法規定之公民，年滿三十五歲以上，在湖南居住滿五年以上者，得被選為省長，』除年齡及居住限制外，幾毫無資格之可言；而浙憲第五十四條，關於省長資格之規定，則更為泛濫，（按該憲第五十四條云本省選民年滿三十五歲者得被選為省長如為現職軍人須解除軍職方得就任）蓋併居住限制而無之矣。夫以平等之義言之，省長資格，原不應限制過嚴；但就事實上觀之，則亦不可漫無標準。如下列之二端，即其例也。（一）須享有完全之私權者。人類雖皆享有私權，而其享有之範圍，則尚有完全與否之別；例如為人妻者，則不能享有完全之私權。若泛稱『公民』或『選民』則是妻亦當包括於其中也。然事實上使為人妻者，被選為省長，則必發生種種之困難。愚固主張女子參政者之一人；特是此種漫無限制之參政，而其結果且恐反足破壞參政之信用，而增一重障礙也；愚故不敢盲從。況在家庭制度未打破以前，女子既已出室為妻，則另有一種特別之擔負，更無餘力以服政務。此中理由甚多，要非一言所能盡；茲之所宜注意者，欲求男女平等之實，雖不應獨限制女子被選之權；但其私權若被限制，則公權亦當同被限制，此固無分男女，皆當如是也。（二）現職軍人，不得被選。吾國之弊，莫大於軍人干政，今當厲行民治之際，自應嚴加防範，以杜其端。若如湘憲第四十五條所謂『現職軍人被選為省長，須解除軍職，方得就任，』又浙憲第五十四條下半段亦謂『……如為現職軍人，須解除軍職，方得就任，』云云，是明明不禁軍人之被選也。夫軍人之勢力，無乎不在；今既不禁其被選，汝即不欲選之，彼固可挾其勢力而取之耳，初不問汝意何屬也。嗚呼！即此一端，已足破壞省憲而有餘矣，尚望其能實行耶？故吾以為湘憲第四十五條，應行刪除；而將第四十三條改為『依本法規定之本省公民，完全享有私權，年滿三十五歲以上，並繼續居住本省滿五年以上者，得被選為省長；但現職軍人，不在此限，』浙憲第五十四條，亦應如此，庶幾完善矣。

十二　省長職權問題

省長以一省之元首，而兼行政之首長也。故其職權亦可分而為二：一曰政治權，一曰行政權。前者不可太廣，廣則易流於專斷；後者不可太狹，狹則難盡其職守；必使各適其當，乃為完善。然則如之何而可？吾且列舉而縱論之：

一　政治權　政治云者，包括立法行政之總稱也。此種職權，蓋以元首之資格行之，非行政首長所應有也。此中又可細別為

三：(一)公布法律權。立法程序有三，卽提案，議決，公布是也。議決之權，專屬議會，公布之權，專屬省長，而提案之權，則爲雙方所共有。必如此分配，乃能無所偏倚；而立法作用，始克曲盡其妙。若使完全屬之議會，彼旣毫無行政上之經驗；則所立之法，或無裨於民生，或不利於推行，必有若干疵點。故以公布之權，予之省長，俾有審愼考量之餘地，庶幾法無虛立，令出惟行也。(二)拒否權。拒否權蓋由公布權而生，省長如以議決之案爲是，自當立予公布，以期實行；如以爲非，或認爲不能執行者，則可以此拒絕之，使無害於實際；此拒否權之作用也。雖然，拒否權最易流於專斷，行使之際，不可漫無制限；制限維何？卽交覆議是也。省長若以議決案爲不良，而不欲公布實行者，須於一定之期間；添附理由，連同原案，退回議會，使之覆議。若議會仍執前議時，固應公布實行，其逾法定期間，未交覆議者，雖未公布，亦視與公布同。如此：則省長固無專擅之虞，而議會通過法律，亦不敢草率從事矣。(三)執行命令權，命令種類，大別爲二：一曰行政命令，一曰法規命令。前者屬於行政權，請於次節論之；後者則與法律同其性質，執行命令，卽其一也。此種命令，旣與法律同其性質，似已侵及立法範圍，非行政部所應有；但此種命令，乃因執行法律而發，常活動於本法範圍之中，省長雖有此權，決不與議會之立法權相衝突。且議會之立法，僅規定大綱，而不及於施行細則；若不許行政部自由制定，又何以曲應機宜：此執行命令權所以不可少也。此外如委任命令，緊急命令，獨立命令等，皆足破壞立法權之統一，而啓奸人玩法之端，非所應有矣。

二　行政權　此爲行政部固有之職權，可細別爲四：(一)命令權，(卽行政命令)行政作用，大半在於命令。凡上級官廳，對於下級官廳，皆有發布命令之權。但其權力所及，僅足以拘束官吏，而不能拘束一般人民：此與執行命令相異之點也。夫行政命令，旣與立法權毫無關係，則括其權以予省長，此乃當然之邏輯，無待深論者也。(二)任免權，任免官吏之權，應屬省長，此亦毫無爭議之餘地。所應討論者，惟範圍之廣狹耳。愚以爲省長旣由選舉而來，當爲全省第一流人物；欲盡其所長，則任免之權，不妨從寬。語不云乎？知人則哲。夫有出類之才，必有善任之識；惟有任免全權，乃能得賢而理。若限制過嚴，必致黜陟失宜，全省行政，旣蒙其敝，而人民亦且隱受其害，非善法也。湘憲第五十五條規定「省長任命省務院長時，須得省議會之同意，」省務院長應否設置，尙屬疑問，吾於次節當詳論之。而此種同意之限制，非特無裨於事，亦且不通於理。何以言之？夫省憲旣採省務員副署制，則行政大權，實操諸省務員之手，省長不過徒擁虛名耳。果有任免之權，

猶足進賢自代，不致辜負其才。今乃於其用人之權，亦加以限制，是直與贅瘤無異；非庸駑下駟，誰復甘之。嗚呼！吾人所以力爭省長民選者，無非欲得眞才耳；而其結果如此，豈本意乎？若僅省長任用私人，而以此爲監督之手段乎？不知議會旣有彈劾不信任等權，自能舉監督之實，更無須乎同意之規定。且用人之道，在辨別賢佞，固無分於公私。任之而賢，私固何傷；任之而不賢，公亦何補。誠如湘憲所定，吾恐方正廉隅之士，將不敢輕入政界矣。何也？蓋未提出之先，議會同意與否，不得而知；愛惜身名者，必不肯以寶貴之名譽，供若輩之批評也。是故所提之人，率皆庸材，決非社會上崇拜之人物。顧雖如此，亦惟聽其尸位伴食，不敢稍加督責；蓋懼其辭職之後，無人能得議會之同意，將釜陷於無政府之地位也。今人動以公開之義相倡和，愚獨不知此等公開，果何補於治體也？不寧惟是，同意制度，尤有特著之一弊焉：即每逢省務員更迭之際，省務必有一番叢脞。蓋省長與議會因意見之不協，恆相持而不能卽定；在此未定期間，舊者懷旣去之心，多抱消極態度，甚致有不俟瓜代而預離職守者；此觀於歷年來中央之政象，可以推證而知也。且夫省長與議會之議員，固同由選舉而來；吾人信仰之心，當無所厚薄。權屬省長，則懼其營私；權屬議會，又豈能免？若就以前之經驗推之，且恐適得其反。使議會而操同意之權，則同意與否，將視金錢之多寡爲斷；人才如何，非所問也。於是多財之野心家，將藉金錢之勢力，以操縱議會，倘欲現身舞臺，但須賄通議會，不難如願以償。蓋議會可利用彈劾不信任等權，先促前任去職；再以同意權擁之上臺也。但彼以此來，亦必以此去；省吏更迭，將如奕棋，靡有定局矣。嗚呼！爲害之烈，尙有甚於此者乎？故同意權之爲物，無論從何方面觀察，皆有百害而無一利。乃湘憲起草者，竟採入於省憲之中，愚誠無似，百思而不得其解也。

至浙憲第五十九條所謂「省政院設政務員，由省議院按其掌職分別選舉之，……」云云，則較湘憲爲尤甚焉，是無異剝奪省長之任免權矣。推其結果，將使省長降爲省議院之屬吏，而仰承其鼻息。愚獨不知起草者何樂信議員，蔑視省長；旣蔑視之矣，何爲自取煩擾，而採選舉制；揆之於理，直不可通。夫以全省人之識力，拔取一人；則其人之品學，自當百倍於議員。今乃使之居於議員之下，而仰承其鼻息，不亦傎乎？總之：省長旣爲一省行政之首長，對於行政屬吏，必有任免全權，乃能指揮如意，而收指臂相使之效；如其不然，則所謂一國三公，吾誰適從，行政旣紛無統系，向安望庶政之整理耶？然亦不無例外，如縣長旣爲省長之屬吏，又爲縣自治團體之代表，一人而具兩種資格；省長之任命權，卽當受其限制，限制方法如何？後當詳論之，茲姑從略。又如審計員，爲

監督財政之官吏，與普通官吏不同；必有獨立之性質，不受省長權力之支配者，乃能舉監督之實，故應由議會選舉，俾與議會之監督權，一氣貫通也。此外如司法官吏，應由人民直接選舉，以保其獨立不羈之精神，此則盡人皆知，無待覼縷。凡斯數者，皆省長任免權應受之限制也。(三)解散議會權，解散議會權，與議會之彈劾及不信任等權，相對待者也。彈劾與不信任等權，爲議會課責之利器；而解散權，則爲行政部防禦之工具。行政當局苟自信其政策善良，合乎人民之心理者，對於議會不當的攻擊，不可不施以反攻。反攻之方法，最爲有效者，惟有訴之於人民，請求其援助耳。解散議會者，卽徵求民意之手段也。吾前於第七問題，已詳述之矣，茲不復贅。故予議會以彈劾及不信任等權，必予省長以解散之權，乃能維持其均勢；否則議會專制之弊，不可倖免矣。且解散手續，愈簡愈妙；若輾轉因循，則損失必鉅。何也？蓋解散之事，本政府萬不獲已之舉，非至盡頭一著，決不敢輕於出此。若既毅然決然而下解散之令，則其問題之重大，蓋不待言；而此等重大問題，往往因時機關係，有須卽時決定者；若使手續繁重，輾轉遷延，政府雖得最終勝利，(按人民改選議員卽政府之勝利)然而時效已過，其政策已無施行之必要，是政府解散之舉，仍不能達最終之目的，(按解散議會之目的在使政策實行)徒取一番紛擾耳。按浙憲第六十七條規定「省長得提出解散省議院案，付全省選民總投票表決，如過半數可決時，省議院應卽自行解散，如否決時，省長應卽辭職」誠如所定，則解散省議院，事須經兩重手續，始能完竣：一，先將解散案付全省選民投票表決；如過半數可決時，始行解散。二，解散後，必重行選舉；俟選舉完畢，召集新議院，將政策略行同意後，始能施行。繁重如此，豈能因應機宜。且解散省議院，原爲徵求民意之手段，非有仇於省議員，必懲鞠之，而始快也。若既經總投票可決時，則民意已有明確之表示，其政策本可立卽施行，省議院已無解散之必要，既經解散，則其政策必得新省議院之同意，始能施行；否則，此種解散，直可謂之無意識也。故吾以爲關於此種規定，宜使省長逕行解散，並限定若干日內，須召集新議會；有此限制，彼自當從速選舉，以選舉之結果，而推知民意之所在，寧非直捷了當耶？又其下半段所謂「如否決時，省長應卽退職，」尤爲不適政理。夫省長在副署制之下，不負政治責任，稍解內閣制者，無不知之。按第六十五條所謂「省行政之文書，以省長之名義行之，前項文書，關係全部政務者，由政務員全體副署，屬於一司者，由擔任司長之政務員副署，」此固明明採用政務員副署制也；乃復使省長負政治上之責任，眞令人難以索解。夫責任不專，其弊可以委卸；使省長與政務員同

負責任，必致互相推委，而無所歸着；欲嚴反寬，事足為得。且責任與權力本有聯帶關係，既使省長負政治上責任，彼必與政務員爭行政權力，省行政文書政務員雖不副署，彼將一意孤行，且謂之曰：『汝不副署吾當副其責任』，政務員又將何術以拘制之耶？果無術以拘制之，則副署云云不將流為空文乎？蓋此中瑕疵，全由第六十七條所謂『……省長應即退職』之「退」字而生，欲求其與第六十五條一氣貫通，非改為『……省長應即解除政務員之職』不可。因解散案之提出，例須經過政務會議之議決，雖以省長名義行之，實由政務員全體之意思所形成；故否決之結果，政務員當然負其責任；若委卸於省長，豈特不通於理，即世界各國，凡採副署制者，抑且無此先例。起草諸公，頗多名流，而竟不及此，殆所謂千慮之一失歟！(四)召集臨時議會權。省議會之集會，可分二種：一曰常會，二曰臨時會。常會每年一次，當由省憲規定日期，使議員依期自行集會，不必待省長之召集，致生政治上之弊害。若臨時會之性質，則與常會不同，其動機恆起於政府，例如當閉會期間，而臨時發生特別問題，依法律規定，必經議會之議決，始能執行；而政府審度事機，又急不可待，若不予以召集之權，必致坐失機宜，而令全省人民蒙無窮之損失也；故召集臨時議會權，屬諸省長，亦理所應爾，無可爭議者也。但其動機若起於議員，由議員要求召集，而省長延不召集時，可由要求之議會，通知其他議員，自行集會，以防省長之專擅；此亦極應注意之事，省憲中當以明文規定，以示限制。湘憲第五十條第五項，僅僅規定遇必要時，召集省議會臨時會等字，並無何等限制條件，未免過寬。蓋『必要』二字，本無一定解釋之標準，若不予以限制，則議員所見為必要者，彼或以為非必要而拒絕之，此非記者好為逆臆之談，往者江蘇會發生此種風潮，懲前毖後，不可不防也。

省長職權，大抵不外右列數種。雖間有未及，然其最關緊要者，終不出此。此外如湘憲第五十條第三第四等項所列之統率軍隊權，及宣告戒嚴權，愚以為此等職權，應讓歸中央，非省長所應有；前於第六問題中已詳論之，故不復贅也。

十三　行政組織問題

白芝浩論英之內閣曰：『憲法之能以有成，必達二端：一曰得權，一曰行權。前者可字曰名部，後者可字曰實部。名部之質穆，實部之質直。名部之入人也深，實部之應事也切。以此製為國家大法，莊嚴其體，玲瓏其形。惟莊嚴也，故足以操縱國民而不自知。惟玲瓏也，故能施政敏速，指臂相使，而無不相通。此內閣制所以風行世界，爭相

倣效也」白氏所謂名義乃彼之君主而吾省憲中之省長也。省長雖由民選，若無實部以承其流，雖免不發生其他危險。夫選舉之結果，能否得人，本屬疑問；不得其人，不免於危險，此固人所盡知，無庸縷述。就令選得其人，亦不可直當其衝。蓋當其衝者，必負其實；省長而負政治之實，雖有小過，亦不可不去。以一小過而去一人才，卽無其他危險，已屬得不償失。又况省長之更迭，關係全省之安危者乎？使省長可以隨時去職，則野心者流，必逞其陰陽捭闔之術，冀以坐收其利。若益以金錢之勢力，以爲之輔，直無往而不售其奸。省長將日處於更迭之中，而冀由計及政務：省政前途，尙堪問乎？夫以名實萃於一人，此種危險，殆無可倖免。思患預防，惟有倣中央之例，設立省務院，以操其實權，而爲責任之中樞；庶幾可嚴其體，而活其用，與白氏所言，不相違矣。然則省務院之組織如何？討論及此，乃有兩種問題，相偕而生：其一，中央之國務院，設總理以總其成，省務院亦應設總理乎？抑由省長兼任之乎？其二，國務員概由各部總長兼任，省務員亦應由各廳廳長兼任之乎？抑另簡專任之人乎？今先就第一問題論之：國務院所以必設總理者，爲統一政見也，牽制總統也。蓋中央之國務員，係採同意制，總統雖有提出之權，仍須通過於議會；若無總理爲之聯鎖，雙方意見，必難一致。於是始而相持，繼而相商，終則調劑而平分之，此當然之邏輯也。此種內閣，雖幸而告成，然閣員之分子，複雜如此，則政見自難一致，一切設施，無非枝枝節節而爲之耳，安有所謂具體的計劃耶？以此立國，豈能久存？故設總理，聯鎖其間，俾政見共趨於一致；總理去職，閣員亦聯帶以去，所謂聯帶責任者，蓋卽表示政見之一致也。特在吾之省憲中，則雖不設總理，而政見仍不虞其紛歧，何也？蓋愚主張省務員由省長任命者也。（參觀第十二問題）省長自可保持其統一；若更設一總理，非特近於駢枝，且反多一層隔膜也。故總理一職，在同意制下，雖萬不可少；而在任命制下，實無足重輕。夫設一官，則多一官之糜費，與其虛耗公帑，設此無足重輕之官，何如移充公益之爲得邪？再就牽制總統言之，則省長之權，又非總統之比也。總統爲海陸軍之大元帥，有統率海陸軍之全權，自非得一魄力雄厚之人，而爲議會中多數黨所擁護者，不足以使其就範；如袁氏洪憲，張勳復辟等事，設非蔡段等振臂一呼，吾恐民國二字，早成過眼雲煙矣！蔡氏雖非總理，然亦足見中央之總統，決非漫無結合之國務員，所能遏制其爲非也；故設總理以牽制之。雖然，若在吾省憲中之省長，則此事殊不足爲慮；蓋吾於軍事既採絕對集權主義，省長不過一純然民政長官耳，絕無特殊勢力之存在；果犯不韙，但一彈劾，便可去之，無所用其牽制也。且既設總理，以制省長，則是重總理而輕省長；重總理而輕省長，則總理應由人民選舉，而省長當出之於省議會，乃覺不稱然，且適與

之相反，（參觀湘憲第四十二及第五十五兩條第四十二條規定省長由人民選舉第五十五條規定省務院長由省長任命但任命時須得省長會之同意）毋亦輕其所重而重其所輕歟？不寧惟是，試如湘憲第五十五條之所定，旣設省務院長，則政務會議（卽省務會議）當無省長蒞臨之餘地，是省長徒擁虛名耳，雖有鴻才，亦無所施展矣。吾以爲此種規定，與民選觀念，根本不容；起草者蓋亦深知其故，故以第五十七條，補其缺陷。按第五十七條曰：「政務會議議決之結果，須由省務院長報告省長；遇有特别重大事件，得由省長主席，於省務院開特別聯席會議；但此種聯席會議，省長不得以省務員不能負責之議案，强制其議決執行。」觀本條之規定，則省務院長實等於贅瘤。蓋其所決者，不過輕微之件；若遇大事，仍當取決於省長也。與其故作波折，何如直使省長兼任之爲愈乎？若以省長專擅爲慮，不知有但書之限制，已可無患；況議會方執彈劾權以伺其後，彼果何所恃而無忌憚乎？且所謂特別重大事件，旣無一定之標準，將來不免因此而起署（省長公署）院（省務院）間之爭議；觀中央府院之衝突，卽可推而知之矣。故省務院實無另設院長之必要，應使省長兼任，以謀署院間政見之一致，一面嚴加限制，以防其專擅，斯則盡善盡美矣。

次就第二問題論之：竊見中央政府頒布參事條例，似與省務院之組織，無大出入，惟參事之職，僅在副署，而無實權；對於行政狀況，必不明悉；以不明悉狀况之人，使當行政之衝，奚啻千里之差，疑何能免？不如規復元年同署辦公之制，就現有各廳名稱，改爲各司；其警務處及道尹，一律取消，改爲內務司，稍設交通司，以與路政；其餘一仍其舊。惟元年有所謂軍政司者，軍事旣採集權主義，自無規復之必要；現擬所設六司，卽內務，財政，教育，實業，司法，交通是也。以各司司長，兼任省務員；就省長公署組織省務院。凡關於全體之事，由省務員全體副署；關於一部分之事，由主管司副署。副署所在，卽責任所在。於是出則爲司長，入則爲省務員，儼然一內閣制焉，較之參事制，當有霄壤之別矣。

十四　法院編制問題

法院爲司法機關，與人民關係，最爲密切；故編制之標準，當以人民之利害爲前提。現制採用四級三審，則與此前提大相背謬，此吾人所應先知者也。吾且不言其得失，試詳其編制如左：

所謂四級者，按法院編制法之所定，卽初級審檢廳，地方審檢廳，高等審檢廳，大理院及總檢察廳是也。四級之中，惟初級廳取獨任制，審判事務，以推事一員理之；地方廳則取折衷制，對於第一審則以推事一員獨行其審判權；對於第二審則以推事三員，合議行之。

自地方廳以上，皆取合議制，而以推事三員或五員，共行審判權。因各廳組織之不同，故受理之案件，乃有輕重之區別；大抵輕微之件，以初級廳為第一審；重大之案，則以地方廳為第一審；此四級三審之所由來也。然則所謂輕重，於何分之？此即管轄問題也：按審判管轄，有土地與事物之別，土地管轄，在民事則以被告所在地為準；在刑事，則以犯罪地或死人所在地為斷；此為學者所公認，無可贅議者也。至事物管轄，按現行法之規定，在民事則以訴訟物之價額為標準，價額在三百元以下者，屬於初級廳之管轄；在三百元以上者，屬於地方廳之管轄；其在刑事，則以罪質之輕重為標準，大抵四等以下有期徒刑，屬於初級廳之管轄；四等以上有期徒刑，屬於地方廳之管轄。揆其用意，無非為慎重起見。然愚竊以審判案件，固無分乎輕重，皆當以慎重出之，如以合議制為慎刑起見，則雖初級廳，亦當取合議制，何也？國家對於人民之訴訟，固不得以其輕微而遂忽之也。然則合議庭何為而設邪？以余觀之，蓋專為矯正錯誤而設耳。緣初審既以一人之意見，誤判於前；今欲發見其錯誤之點，而矯正之，自非一人之識力所能辦，故設三人之合議庭，俾得彼此推求，有互相切磋之益；庶幾啣冤者，終有大白之一日；此立法之本意也。由此論之：則合議庭為上訴機關，而非初審機關；故自地方廳以上，皆取合議制者，以其皆為上訴機關也。上訴之機關愈高，則其裁判之法理愈奧；而合議之人數，亦愈加多；故大理院之合議庭，則以推事五人組織之，觀此益足證明吾言之不謬矣。夫合議庭既為上訴之機關，則地方廳亦當然為上訴之機關；今乃兼為初審機關，實與立法之意，大相逕庭。且地方廳管轄之區域甚廣，人民起訴，極感不便；川資用度，所損必鉅；中產之家，尚可支辦；赤貧之人，何從籌措。嗚呼！吾恐因此破家者，固不乏人；而埋冤莫雪者，亦復不少，誠非所以體恤民艱也。不寧惟是，今之地方廳，往往合第一第二兩審而兼理之，尤與上訴意義，大相背馳。夫上訴所以請求救濟也，今一二兩審既同屬於一廳，雖含冤呼號，事有幸理；而越級上告，又為無效；明知其無幸，亦惟有候其裁判之後，始能上告於上級廳也。因此曠訟經年，而不能決；及至解決以後，而家產已蕩然無存矣。天下可悲可憫之事，孰有大於此者乎？而溯厥由來，要以此四級三審制，為之厲階也。吾今擬用三級三審制，以初級廳為第一審，而以高等廳為終審。廢除事物之管轄，而一以土地管轄為準。並於初級廳設置陪審會議，以斷定事實；凡經初級廳之裁判者，只准要求法律上之救濟，不得為事實上之推翻。而上訴衙門，對於初級廳所斷定之事實點，亦不得再為置喙。如此：則人民健訟之風，既為之銳減；而上訴機關，亦不能任意出入矣。

此外應解決者，則法官選任問題是也。湘憲第八十八條云：「高

等審判廳長，及高等檢察廳長，由省長任命之，但須得省議會之同意；高等審判廳及高等檢察廳以下之各法官，由省務院呈請省長任命之」云云，是主張任命制也。而浙憲第七十一條云「省法院長及省法院審判員，由全省選民分區組織選舉會選舉之，……」是又主張選舉制也。然則究竟孰是而孰非邪？自吾觀之，各有一部分之理由，而皆非完善之法也。夫法官之任務，在適用法律；此非盡人所能，必具有專門學識者，乃能勝任愉快。而此種人才之優劣，則非普通選民所能鑑別；若由省長任命，例須經過考試者，始有任官之資格；故欲拔取異才，誠非任命制莫能爲功：此湘憲之所長也。雖然，吾固言之，省長與法院，各執自治權之一部者也。機關平等，非有統屬之關係。若使法官由省長任命，是法院隸屬於省長矣；法院隸屬於省長，省長卽有左右之權力；以人民託命之司法機關，而爲省長權力所左右，則其前途之危險，殆不堪言；故欲期審判之公平，而保獨立不羈之精神者，則非由人民選舉不可：此又浙憲之所長也。故吾以爲湘浙兩憲，各有所長，各有所短；若彙取而糅合之，則完善無疵矣。中山孫先生曾提倡五權憲法，而由行政權中提出考試權，作爲一種獨立的國權，專司考試事務；蓋懲於選舉之流弊，欲以此而救濟之也。故孫先生主張無論議員官吏，非考試及第者，不能任之；但吾以爲欲去積弊，則考試與選舉，殆不可偏廢；若專恃考試，恐暗通關節之弊，仍不能免，今彙而行之，彼必無所措手矣。孫先生云：「作官吏的人，必定要有才，有德，或有什麼能幹，……譬如有這種才德能幹資格的人，祇有五十人，卽對於這種資格的人來選舉。」吾於法官之登庸，擬用此法。先以法律限定其資格，例如須專修法律之學若干年以上，或得有一定之學位者，始有應選之資格；然後再令省民就其備此種資格之人選舉，以驗其德；選舉之後，再以考試以驗其才；凡經兩度考驗，而皆及第者，則其人之才德，必皆有可觀；使之掌握法權，當能勝任而愉快。且旣由人民直接選舉，卽有獨立之精神，決不受省長權力之支配；法院如此，吾民可以高枕無憂矣。至各級法院之院長，可由法官互選之，予以一定之任期；任期滿後，再被選者得連任；如不被選，可退就審判官之職；非有大過，或被彈劾者，不得無故免職；所以杜絕行政上之干涉，而保持其獨立之精神也。又浙憲第七章有監察院之規定，而其職權則有兩種，卽彈劾與考試是也；此蓋略師中山五權憲法之意，而以一機關彙行兩權者也。中山不信任議員與行政官，故主張將彈劾權與考試權提出獨立，使不爲若輩所利用，用意未嘗不善。然愚以爲監察員與議員行政官，旣同屬人類，卽當同一心理；彼議員行政官，利用彈劾考試權而爲惡，監察員獨能不利用而爲惡乎？況就彈劾權而論，彈劾之結果，仍須訴於法院而裁判之，非能直接制裁也。果有超然獨立，特

正不阿之法院，自足糾正而有餘，固無懼夫議會之專制。如謂勾結一氣，而以無人檢舉為慮邪？則有檢察廳以伺其後，果有違法之事發生，而議會置諸不問者，彼可提起公訴，固非無救濟之道也。故吾對於法官之地位，則力求其獨立，俾盡其職守，而無所阻礙。夫人心固不相遠也，法官能盡其職守，自無另設監察院之必要；法官不能盡其職守，則雖設監察院，抑又何益？至於考試：更無特設機關之理由，何也？蓋考試原為拔取人才而設；欲拔取人才，非破除情面，免通關節不可。若立一常設機關，其與外界，自不能無所往來；往來既久，則感情以生；於是親朋故舊，或轉相請託，或互為援引，甚至苞苴雜進，賄賂公行，極其弊之所至，殆有不可勝言者。故君主專制時代，每逢考試之時，關防極為嚴密；主試者自奉派之後，非考試完畢，例不見客；然而為弊猶不能盡免。今乃放任如此，謂其能得人才也，誰其信之？故就考試而論，則監察院非特無絲毫之裨益，且恐反為求才之障礙也。總之：天下無無弊之法，但視用法之人如何耳。

十五　治安問題

維持治安，為軍警之責。但軍以禦外，警以制內；任務雖同，而其用之之道則異。對外關係，應力求統一，故軍權應歸於中央，此固天經地義，無可審議者也。乃湘憲第八十三條，竟規定軍務為省行政之一部，無論平時戰時，皆使省長統率之；吾實不審其用意之所在。吾以為軍權既分之於各省，在平時尚無大害；不幸而對外宣戰，則必陷中央於危地，何也？蓋兵貴神速，權分則緩；況在聯省制下，各省顯分疆界，咸存觀望之心，其不能克期應赴者，乃意中事也。美利堅嘗感此困難，欲革之而苦不能，吾當定制之初，奈何不自慎重，而甘蹈覆轍於後乎？然此猶就對外關係而言之耳，若就對內關係言之，則破壞治安，而為自治之障礙者，首惟軍隊；養癰遺患，已非一日；今雖不能根本剷除，而一省之中，決不容此推殘民權物之存在，此當為吾四萬萬人同一之心理也。湘省制憲諸公，皆今世明達之士，何竟慮不及此？或者正以今日督軍之專橫，故重省長之權，以為牽制之地乎？吾以為督軍之專權，非督軍之能專橫也，以軍隊為之助耳。若使省長統率軍務，則他日省長之專橫，正恐不下於今日之督軍也。督軍為中央之命吏，其專橫也，吾人尚有可訴之地；省長為吾人所自選，就令挾兵殃民，吾人又安向而為呼號邪？果使所言不謬，吾恐民選之省長，將一變而為狄克推多矣。故無論從何方面觀察，軍權皆應集中於中央，絕非省政府所應有；軍權既絕對集於中央，則維持治安之責，應在警察。警察之編制，非本篇所及，姑請從略；他日研究有得，再當另出專篇，藉與諸君一商榷之。

十六　省計問題

財爲萬事之母，財源不充，則百廢莫舉；計政不整，則庶政皆隳。以吾國現狀度之，蓋無計政之可言。當局者惟知搜括，苟且一時；曾無確定計劃，期於久遠；以致民力衰竭，而稅源愈枯，國敝民病，皆臻極點，卒以釀成今日奄奄待斃之勢，非亟圖整理，而確立永久之計劃，破產之禍，不旋踵矣：此一省計政之大綱，所以必規定於省憲之中也。間嘗論之，省計之不足，蓋有三種原因：一曰，養兵太多，財力有所不及也。二曰，國地不分，中央得行侵蝕也。三曰，稅源竭蹶，致令稅收日形短絀也。三者之中，尤以第一項爲其最大之原因。今吾省憲既將軍權集之於中央，省政府自無負擔軍費之義務，故已不足爲慮。今請就二三兩項，討論補救之方法如左：

夫國地兩稅，旣無確切之界限，而皆保管於各省長之手；予取予求，固甚便利。彼雖挪用地方稅款，吾儕小民，亦無從稽考。故每當中央政費不足之際，各省長官，恆恃此以爲挹注；省計不足，職此之由。於是國人力主劃分兩稅之說，以爲救弊不二法門，此在統一制下，誠爲一種最良方法。若改爲聯省制度，又當更進一層，似應撤銷其直接徵稅之權也。蓋聯省制之中央政府，純由各省聯結而成，對於人民本不生直接關係，當然無直接徵課之權。至其所需政費，按之學理，當採用配賦法，由各省計額分擔之。分配之方法，當以各省收入之總額爲標準，使各省僅負額內之義務，中央不得爲額外之要求；較之劃分兩稅，不尤爲明確耶？然則各省分擔之額，究以若干爲限？此非調查中央所需之實數，不易解答；然以余度之，至多不過收入總額四分之一耳。奚以知其然耶？蓋聯省政府之政務，極爲簡單；而需費較多者，不過二項：即軍隊與外交是已。目前軍費，雖占全部政費十之七八，此爲一時之凶象，非常道也。愚以爲中國欲轉弱爲強，非改爲徵兵制度不可。其常備軍額，至多不能過十五個師團；每師每月以十萬圓計，十五師不過月需百五十萬圓，年需一千八百萬圓。外交費姑亦假定此數，當無不足；合計年需三千六百萬圓。益以其他各種政費，假定年需三千萬圓，共約六千六百萬圓：此聯省政府歲出之大概也。至其歲入：除各省分擔之數外，尚有一種官業收入；如鐵道，郵電之類，（但電話業已歸地方所有）具有普遍性質，而非一省所能獨有者，皆當歸之國有。此等收入，雖未得精確之統計，然至少當在二千萬圓左右。各省分擔之數，約得五千萬圓。姑就吾皖論之，皖爲中省，平均每年可收七八百萬圓；若能賠養稅源，使國民經濟，得以充分發展，必在一千萬圓以上。今請以一千萬圓計之，四分之一，當爲二百五十萬圓。二十二行省合計，當爲五千五百萬圓。再合之官業收入之二千萬圓，則爲七千餘萬圓。以之供六千六百萬圓之支出，尚可年餘數百萬圓。此種推測，固不敢自信其精確；然各省若能按此比例（即總額之四分之一）而爲分擔，中央政

費，決無不足之慮，此吾敢斷言者。惟關鹽諸稅，曾經抵押外債，今既撤銷中央之稅權，不可不籌抵償方法。愚意所有國債，應由各省分攤償還。由中央政府與債權國另訂條約，在各省設立國債局；由債權國派員督促，以堅其信用。（按關鹽諸稅，均設有稽核所，愚擬廢除諸稅，但收所得稅，此等稽核所，當然銷滅，非另設相當機關，彼必不肯同意，故設國債局以代之由債權國派員駐局督促，並指定的款，以為基金，而堅其信用，）此雖有損國權，然實逼處此，不得不認痛而為之耳。各省即以從前中央侵蝕之款，移為償債之用，其數當亦相差無幾。（據吾所知，吾皖每年必被中央侵蝕百餘萬元，）是各省無加重負擔之害，而外債有日漸減輕之利也；省與中央之財政，皆可漸趨於鞏固之域矣。

若就賠養稅源而論：則應廢除現行之複稅，而定為單純的累進所得稅。以累進所得稅，最能適應於人民之納稅力也。其課稅方法，不以所得額為標準，而以純入為範圍；以純收入之多寡，而伸縮其稅率，故最合於公正之原則也。世界各國，皆推為至公平至完全之稅法，學者曾倡所得單稅論，惜未實行。吾今乘推行省憲之始，取而行之，並廢除以前一切病民諸稅。社會經濟，既可充分發展；政府稅源，自亦因之而充實：經濟財政，兩受其益矣。

以上所述：乃一省計政之大綱，欲確立永久之計劃，而鞏固其基礎者，不可不注意也。

十七 縣市鄉自治問題

縣市鄉者，發展自治本能之區也。省憲於此，祇可規定其大綱，不應涉及其細目，此固當然之理也。乃湘浙兩憲，竟預定其範圍，且列舉其應行之事項，曾不稍留伸縮之餘地，殊非適應本能之道矣。何謂本能？本然之權能也，自治之基點也，引而伸之，亦即西人所稱之德謨克拉西也。故關於縣市鄉自治事業，市縣鄉人民，自有因地制宜之權，不得強為劃一之規定；若為劃一之規定，則縣市鄉自治事業，必止於是；苟非越憲進行，殆無發展之希望，吾人制憲之本旨，當非如是：此應修正者一也。又自治區域愈狹，愈足見其精神。市鄉為自治之單位，一切事業，雖不能使人民直接處理；而其重要者當保有最終之發決權，此固不待論矣。即市鄉長市鄉議會之議員，亦必由人民直接選舉，而直接撤回之，乃合於自治之真諦；今浙憲竟毫無規定，寧非一大缺點乎？惟縣為中級區域，且非純粹之自治團體，縣長之任用，自不能與市鄉相提並論；然如浙憲第一百二十八條所謂「縣置知事一人，由省長委任，……」云云者，又未免偏於官治矣。湘憲關於此種規定，折衷於選舉任命之間，且能兼取職業選舉法之所長，較之浙憲純取委任者，殆有霄壤之別。（按湘憲第九

十八條規定縣長由縣議會全體，與法定教育會，農會，工會，商會，選出與縣議會全體同等之代表人數，及下級自治機關之代表各一人，組織聯合選舉會，選出候補當選人九名，交由全縣公民直接投票，從候補當選人之九人中，選出候補縣長三人，由省長擇一任命之，……）惟職業團體，仍應加入律醫教員諸業，乃為公允，吾於第十一問題已詳述之，無庸復贅。又湘憲採複選制，複選之弊害，證之已往之經驗，自可知之；何堪重蹈覆轍，自取紛擾？故不若使職業團體，直接選出為優。至縣長以下，應採浙制，設立縣參事會，輔助縣長，執行縣自治事項；（見浙憲第一百三十四條，但縣參事會應由縣公民直接選出之參事組織之，浙憲關於此點，並未規定，愚意則以明定為宜）縣長命令，非先經縣參事議決，而列名副署者，則不生效。（此亦浙憲所無，參事會之作用，全在於此，自不可不明之，）使縣自治權，直接集中於參事會，而間接則歸着於人民也。凡此皆為湘憲所無，是湘憲之所短也。總上述種種觀之：雖湘浙兩憲各有專長，而亦各有指摘之處；若兼取而糅合之，庶幾完善矣。此應修正者二也。關於縣市鄉自治之規定，大抵不外如是；詳細理由，應於草案中說明之，茲請從略。

十八　省憲之修正及解釋問題

憲法有剛性柔性之分，剛性憲法，非經過特別嚴重之手續，不能修改；而柔性則否，殆與普通法律無異，可由議會隨時修改者也。剛性之利有二：曰鞏固，曰尊嚴。惟其不易修改也，故人民多鄭重而尊敬之；亦惟其不易修改也，往往激成革命流血之慘劇：此剛性之弊，即柔性之利也。然則吾省憲究將何去何從乎？吾以為省憲本旨，在保障自治；而為自治障礙者，厥為軍閥；今雖迫於趨勢，不敢公然反對，而心中未嘗不思破壞也。思患預防，則省憲基礎，自不可不力求鞏固；蓋基礎不固，彼且用之以售其奸矣。古人所謂為之仁義以矯之，則並與仁義而竊之者，不啻為此輩之寫真也。吾人於此，亟應採用極端的剛性，以杜其端。所謂極端剛性者，蓋有三大要點：即（一）提議應採特別之手續，（二）議決應設特別之機關，（三）最終使人民總投票決定之是也。按浙憲第一百五十七條云：「本法經省議院議員三分之二以上之可決，或全省縣議會及特別市議會三分之一以上之連署，得提出修正案，交由全省選民總投票決定之」是以普通機關行之，與第二要點不合。且提議之手續，亦非特別嚴重，彼軍閥派仍不難暗中操縱也。吾以為提議手續，應使省議會與全省縣議會，一等市議會（即浙憲所稱之特別市議會）聯合行之；修正案提出後，再依法召集省憲會議議決，交由全省選民總投票決定之。今本此意，擬定其條文如左：

本法依左列方法，提出修正案，召集省憲會議議決，交由全省選民總投票決定之：

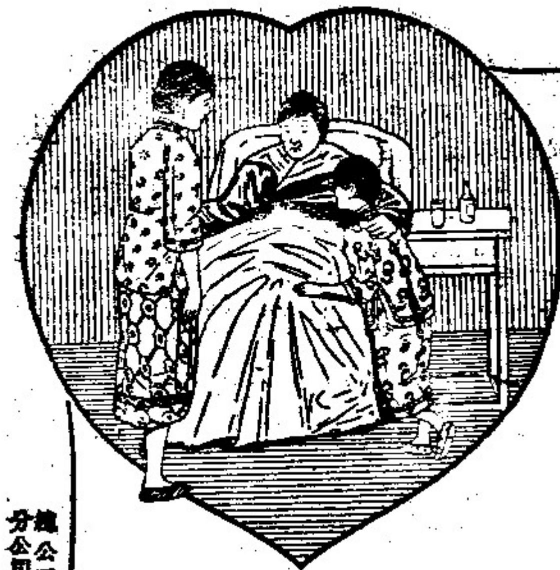
一經省議會議員總額三分二以上之可決，並得全省縣議會議及一等市議會過半數之同意者。

二由全省縣議會及一等市議會過半數連署之提議，並得省議會以前項手續議決同意者。

蓋如右文所定，則必經省議會及全省縣議會，一等市議會三方一致之同意，乃能提出修正案；提出之後，仍須召集省憲會議議決，交由全省選總投票決定之，乃能發生效力；嚴重如此，而吾聯省自治之基礎，庶幾可以鞏固矣。今湘憲第一百二十條規定每十五年必修正一次，是特爲此輩開一方便之門耳。推其結果，則每屆修正年限，省憲必有一部分之變化；非盡變原有之性質，決不休止：此眞湘省前途之憂也。

或曰：省憲宜取極端之剛性，固矣；然以寥寥法文，使之概括萬有，其事甚難；以一死憲，因應變幻無常之社會，其事尤難。然則社會新生之需要，而非省憲條文所具備者，將如之何？曰：此卽所謂解釋問題也。蓋無論何種法律，率皆具有伸縮性質，決無因時因事規定之理。誠能善於解釋，則死法未嘗不可活用。惟此種解釋權，究應何屬，按之學理，尙無定論；徵諸先例，亦非一致；大抵大陸派多屬之議會，而英美派則屬之於法院也。論其得失，則以英美爲優，何也？夫「命令抵觸法律，命令無效；法律抵觸憲法，法律無效。」此憲法上之通則也。使議會而操解釋之權，必有寵食行政權之憂，將使行政命令，全歸無效；彼卽通過抵觸憲法之法律，亦且無術爲之救濟；議會專制之弊，不可倖免矣。若屬之法院，則無是憂：蓋法院具有獨立不羈之精神，不受他種權力之支配，故能秉公無私，探求法意之所在也。吾以爲一切法律解釋權，皆當屬之法院；固不僅省憲爲然，特省憲爲省法之母，尤其最要者耳。

省憲問題，余已畢舉於此矣；而其中切要之點，可以兩言而括之曰：防制中央政府之侵權，與夫發展各省自治之本能是已。其與此背義道而馳者，則有兩種人物，一曰軍閥，一曰野心家。（卽無聊之政客）此兩種人物，與聯省自治，不能並立；非摧陷而廓清之，自治冀諦，永無實現之一日。吾故反覆推論，不厭其詳，甚願制憲者，三致意焉！



宗教家對於人壽保險之感想

「除了信仰上帝可以使我臨死時十分安樂第二就是我保的壽險有了這個靠防雖是我死了多年之後我的妻子仍可逍遙歲月不受那如狠如虎的饑寒的苦我想每人都應保壽險否則對不起他的妻子老小有了遺個預備他方能脫離此世超登彼岸不再須憂他的妻子沒有吃用要離家出外去尋生活做他們是你的妻子他們的吃用是你應該早爲預備好的決不可少的我說了這許多話並不是我可以得着什麼好處必過我很喜歡對你們講這個問題是我應該說的在這上帝的世界上保壽險是一樁最好的事我却是不要死然而倘若我死了便怎樣麼諸位我是因爲這個緣故所以保了壽險」

：：節錄聖得畢來牧師在溫哥華省龍勞克地方講道文

總公司上海北京路
分公司全國各大城鎮

THE CHINA UNITED ASSURANCE SOCIETY, LTD.
The only purely Chinese Assurance Company under up-to-date, Western expert, management

華安合華保壽有限公司
純粹華商組織西洋專家管理

墨子學案

梁任公先生著

共學社哲人傳記叢書

一冊　七角五分

墨經在諸子中最稱難讀。清儒箋註，已稍精詳。但尙未有以科學之方法。貫其全體之會通者。此書爲梁任公先生在清華學校講演之稿。後經先生手自删訂。共分八章。附錄二。先生自序謂與昔年所著子墨子學說及墨子之論理學等篇。內容全異。以無堅不摧之思想家。攻精玄邃密之舊學術。墨學津逮。此爲傑作。

商務印書館發行

湖南省憲法批評

羅敦偉

聯省自治的聲浪，在這個瞬息萬變毫無聊賴的中國政治舞台上面，可算一朶鮮艷的薔薇；湖南省憲法，不僅是中國聯省自治憲法的第一個驕子，而且是聯省自治空氣中惟一的產兒。所以關於湖南省憲法的討論，不僅是一個目前極足引人注意的問題，而且是時下一種極重要的事業。這是誰也不能否認的。我對於湖南省憲法，實在是一個極不滿意者，所以批評的當然是從我個人的主觀意見出發，現在我要申明的，就是我雖然對於省憲法不滿意，而且深刻的不滿意，可是批評的地方，僅祇限於消極的方面，而好的方面畢竟也甚多，不過我不及一一把他列舉出來罷了。下面就把我的意見寫出來。

A 根本上之缺點——非全民的權利書

湖南的省憲法成立後，雖然產生出來一些總批准，總投票，普通選舉的名詞，可是實在不是全體人民的權利書，這是我經過考慮而且群細考慮之後下的斷案，決不是孟浪的批評。而且並不是因爲總批准憲法的時候，是各縣知事雇用書記員代書的「可」字，也不是因總投票和普通選舉的時候，都是穿長衣的士紳，而且大半是「爛士紳」的包辦，與總批准，總投票，普通選舉的精神不合，有名無實，所以叫他不是全體人民的權利書，並且就是省憲法上所有的人民權利的規定都能享受，都一件一件實在的享受了，也完全不能作爲全體人民的權利書看。那末，我不能不先把湖南省憲法上人民權利義務一章抄在下面，再發表我的意見來批評他。現在請看湖南省憲上的人民權利。

第二章　人民的權利義務

第五條　人民在法律上一律平等，無男女種族宗教階級之區別。

無論何人不得以人身爲賣買之目的物。

第六條　人民有保護其身體生命之權。

身體之自由權，非依法律不受何種限制或被剝奪。

依法而受限制或被剝奪時不得虐待或刑訊。

除現役軍人外，凡人身自由被剝奪時，施行剝奪令之機關，至遲須於二十四小時以內，以剝奪之理由，通知本人，令其有即時提出申辯之機會。被剝奪人或他人皆得向法庭請求出庭狀，法庭不得拒絕之。

人民有要求受適當法庭迅速審判之權，除依戒嚴法規定外不受軍法機關之審判。

凡行為必於其實行以前，已經法律規定為犯罪行為審判時方得以犯罪目之。

人民受法庭審判時，非正式宣告判決有罪確定後，不受何種刑罰之執行。

人民不受身體上之刑罰。

第七條　人民有保護私有財產之權。（附條略）

第八條　人民有保護其居宅之權。（附條略）

第九條　人民之身體住宅郵電文書及各種財物，除經本人允許或依合法之程序外不受搜索檢查。

第十條　人民限於不妨害社會秩序善良風俗，有信仰宗教之自由，政府不得……

第十一條　人民在不抵觸刑事法典之範圍內，有用語言、文字，圖畫刷印及其他方法自由發表意見之權。……

第十二條　人民在……有自由結社……之權……

第十三條　人民或人民之自治團體有購置槍枝子彈以謀自衞之權……（附條略）

第十四條　人民有營業之自由權，但……

第十五條　人民有居住遷徙之自由（附條略）

第十六條　人民有請願於議會之權。

第十七條　人民有陳訴於行政官署之權。

第十八條　人民有訴訟於法院之權。（附條略）

第十九條　人民有請求救恤災難之權。

第二十條　人民依法律有選舉，被選舉，提案，總投票及任受公職之權。（附條略）

本來在近代的憲法上所謂自由權，計有兩種：（一）個人的自由權；（二）政治的自由權。在個人的自由權中有身體自由權，法律上的平等，私有財產的保障，言論自由，信仰自由五種；在政治的自由權中有選舉權，直接或間接決定國家根本法律權及參與立法權，評論政府政策權，監督或能免官吏權，做陪審官幫助法律裁判權五種。我們看了上面湖南省憲法上關於人民權利之規定共有二十條之多，而且尚有附條十四，總共有三十四條之多，差不多上面所說的憲法上自由權都一一包括無遺，何以不能作為「全民的權利書」看呢？因為上面所謂自由權——個人的及政治的——都是由十七十八兩世紀中，一般法律學者自中產階級的經濟情形，政治地位，和思想程度各種環境上規定出來的。那末，既然完全是中產階級社會制度的反映，自然只有中產階級適用，只有中產

階級能夠享受了。換一句話說：就是這種自由權利，只是中產階級的權利，不是無產階級的權利。自然只是有產階級的專利品，無產階級無福消受了。如果要想使無產階級也沾一點光，那首先應該請法學者至少把一隻眼睛角看到無產階級的經濟情形，政治地位，和思想程度上面。因此，近代的學者，就把民權分為兩種：

一 政治的基本權。 二 經濟的基本權。

政治的基本權是什麼呢？凡是十七世紀十八世紀中政治家所要求的權利和憲法上所規定的權利，通通都是「政治的基本權」。經濟的基本權內容如何呢？第一就是「全勞動收益權」；第二是「生存權」第三是「勞動權」。全勞動收益權只能在共產制度底下行使，私產制度底下當然不能實行，勞動權卻在私產制度底下可以行使。生存權則在共產制度和私產制度底下都能行使。並且勞動權和生存權在現在軍閥橫行，生民塗炭，一般普通人民不能生活的時候，像現在的中國，尤其應該實行，並且為現在稍有良心的人應該早早鼓吹，以免「抬轎的人」連轎子也不能抬，沒有抬了。（吳稚暉先生說中國人只有坐轎和抬轎的人）現在我為使閱者容易明瞭起見，不得不先把勞動權和生存權說明一下，然後再看湖南省憲法的那三十四條規定中間有沒有相合或相似的規定。

什麼叫做「勞動權」呢？就是凡有勞動能力的人，在私企業之下不能得到勞動的機會的，都有要求給與勞動機會的權利。行使全勞動收益權的人，可以要求自己生產的全部歸自己享受，行使勞動權的人不過能夠得到賣工的工錢，不能得到生產物的全部，比如一個木工，他一天能作一張椅子，如果他在全勞動權已經行使的制度底下，那張所有的椅子都要完全歸他；在勞動權行使底下呢，那末，只有工錢多少，以外就沒有什麼了。

生存權就是一切財物適應各人慾望的需要分配起來。譬如有一件東西，在甲沒有什麼大用處，在乙卻需用這個東西很急切，便應該分給乙去享用。他是以慾望來做分配的標準。不過歸總一句，人類既已生存，就該有生存的權利，不應該使一部份人享受非常充足富裕，而同時有一部份人連生活也不能維持，所以應該以法律來保障那些得不到生存資料的人。再詳細一些說：就是法律上應該承認未成丁的人有受教養的權利，承認衰老殘疾失掉勞動能力的人有受救濟的權利。

這種經濟的基本權如果不收為憲法上保障，聽你去如何規定把民權的分量加重，總不能使全人民享受，就是憲法不能作為全人民的權利書。譬如湖南省憲法祇關於財產權的規定，第七條之下附件又有三條，不可謂規定得不詳細，而第八條又接着規定住

宅之保護，附條上又有『人民住宅不得駐屯軍隊……』之規定，對於私有財產之保護，可謂仁至義盡了。但是這是顯而易見的，一般無產階級的人他連住宅也沒有，財產更不必說，何能享受這種規定呢；萬一他有三間爛茅屋，也不必要憲法的規定，丘八先生望而却步，何致去駐屯呢？復次，憲法保護私有財產的規定不僅不能使貧民——無產階級的人沾光而且愈規定得精密反更把無產階級的權利奪去，換一句話說：就是憲法對於私有財產的保護，只能保護中產階級，並且更使中產階級剝奪無產階級的權利。——這個有兩派說法。

第一派人說：當初弄到財產多的人，也許是親手起家的，自己弄來的產業，歸他自己所有，法律從而保護之，本也是正當的辦法，並且可以獎勵人家的勤勞，與憲法上原來的意思也相合。不過後來財產多的人，不是以財產來生財產，就是收買土地睡在家裏收租；再不然，就放出資本，坐在家中收利息，再不然，就是靠遺產吃他老子的飯，如俗話說的『牛耕田，馬吃穀；爺做官，崽享福』這一類的財產如果保護他，試問有何意義？不能獎勵人家勤勞，而且獎勵人家懶惰了。他們的財產，既然不是勤勞的結果，並且是剝奪人家勤勞結果的贓物，如果憲法上與以充分的保障，那末，是替強盜做護符，為無產階級增加剝奪者罷了。所以蒲魯東大呼『財產便是賊贓！』湖南省憲法上保護「賊贓」的規定，要算比較的完全，表面上看來，雖然不過兩三條，實在此種「保護賊贓」的精神，到處都已經表現着。

又一派人說：「財產權是占有無主物的人對於該物的所有權。」照這句話看來，世界上的財產是有限的，而人口增加是沒有限制，那末，人口漸漸增加，所有的無主物——土地——都被先來的人們佔領了，後來的人只好活活的餓死，所以馬爾薩斯(Malthus)說道：

> 一個人生在一切東西都被人家佔去的世界之中，如果他不能從他老子正正當當的要求得到生活費，社會再不要他的勞力，那末，他就沒有得到一點食物的權利，他生在這個世界上祇是多生的。「自然」的大宴會中，沒有他的坐位；並且叫他走開，立刻就執行自然的命令。(人口論第二版五三一頁)

照這樣的說來，此種財物完全由於機會的佔有，後生小子，因為以前的人都把天然界的東西佔完了，他們只有自歎「命薄」，而且自然的大宴會中坐位早已都被人佔去了，他只好歎聲冷氣道：『我生也晚！』試問憲法上還對於先佔有的加以無限的保護，那末，豈不是更把後來的人活活的餓死！無產階級的人們，在私有財產制度中間總算是落伍者，不一輩子也不能翻身嗎？

所以憲法上關於私有財產的保護，如果不同時顧到「經濟的基本權」不僅無產者無從享受，而且還要爲她所連累受很大的損失，受無限的危險。湖南省憲也正犯了這個弊病。

再說自由權也是如此，憲法上祇規定「人民言論思想集會結社的自由」(湘憲法第十一條第十二條)「信仰，居住遷徙職業選擇的自由」(湘憲法第十條，十五條，十四條) 等等，看起來都非常漂亮，其實細細一看，便可以知道也祇有中產階級才能享受，無產階級仍然毫無關係的。比如言論思想的自由，如果要來享受這個自由，第一個條件，就是要能生活，假定他求生不得，何能夠受教育，——強迫教育的規定也，只有中產階級才能享受的——沒有教育，何能夠享受言論思想的自由呢？職業選擇，居住遷徙的自由也是一樣，請問那些無產階級的人求三間破屋而不可得，何能再自由地求居住的遷徙；要職業選擇的自由，第一個條件，要有機會去得到相當的技術訓練，求生不得的人能夠嗎？第二個條件就是要有相當的生活費，不致爲飢寒所迫，不然一個一天不做工就要餓死的工人，叫他去選擇職業，那不是活活地叫他餓死嗎？

湖南省憲法上沒有「經濟的基本權」，實在是一個大缺點，而且是根本上在二十世紀舞台上站不住的唯一的原因。不過我知道一定有很多人要懷疑我了，以爲此種說法，聽起來未嘗不好聽，實際上國家財產紊亂，那裏能夠實行，未免太偏於理想。所以我現在不得不再作一個簡單的解釋。所謂經濟的基本權，前面已然提示過，全勞動收益權，是要在共產社會中才能實行，以外如生存權，勞動權，本來可以行之於私產社會，而且在中國有實行之必要，現在要討論的，就是他的可能性。爲什麼生存權和勞動權在中國聯省憲法中有實行的可能呢？第一、我們知道現在財政困難的原因：(一)政府沒有一定的公開的預算決算；(二)軍費無定額。依湘省憲法第七十二條的規定「省長於省議會開會後之五日內將次年度之預算案提交省議會議決」附條上又有四條之限制。第七十三條有「省長須於會計年度終了後將前年度之決算案提交省議會議決」之規定，並且接下第七十四條又規定有「省之財務行政狀況及省議會議決之預算決算案省長須詳細公布之」一條，可見第一項的原因可以除去了。第二項呢，已然把「招募制」改爲「義務民兵制」(第八十八條)則當然也可以消除了。把這兩個原因消除之後，財政上既有了系統的組織，不難通盤籌算，開發實業，增加省之財富，何致不能實施生存權和勞動權呢？第二，政治組織妥當，社會秩序穩定，失業的人必定不甚多；如果真能開發實業，失業的人當更少了。——我知道一定又有懷疑，以爲開發實業即是「產業革命」必定和外國的先例一樣，必致把原有的小工

業破壞,產生出來許多「額外的工民隊」沒有地方法敵資本家的鬥。我以爲那是不察中國情形的誤會,你要知道我國的現在雖然沒有到產業革命的時代,不過早已受了世界上產業革命的影響,早已失業者遍地皆是,早已產出了「額外的工民隊了」,將來中國自己如果再開發實業,這些失業的人,不必作「失業者的遠征隊」(見淺濟次郎的中國勞動問題研究)而可以就近到本國的工廠,敵同鄉資本家的鬥了。失業的人既然不多,那末,實施勞動權,實際上僅僅只救濟那少數的不幸者罷了。生存權呢,如果政治的組織穩妥,市自治地方自治發達,把原有的那些黑幕重重,虛糜公款的慈善機關,如保節堂,善堂……之類,把他清理一下,那末,甚至不必再加什麼公款,已然可以與失却勞動能力的人以生活上最低限度的費用了。

以上兩層不過略示大要,以外可能性還多着呢。並且這也是現代憲法上一種必然的趨勢,卻如窮得不得了的新德國,他們憲法上也規定有「經濟的基本權」如:

第一百五十一條,經濟組織須以保持公道及全體人民皆得相當美滿的生活爲準則。在這種準則限度內,個人的經濟自由仍須保障之。

第一百五十五條　土地之分配及使用須由國家監視取適當方策,使不使有濫用的事務,令德意志人得有適於衛生之住所,德意志各家族得有適當的家屋,人口繁雜的家庭尤須得有適於生活工作之處所。

第一百六十三條附條　凡德國人須有依職業的活動,贏得生活的可能的機會。若失却覓得適當職業的機會時,須有維持生活所必需之設備。其細則將以特別法律規定之。

第一百六十一條　「國」政府以被保險人團體有力之協助,須設立一充量的保險,以期於勞力與健康之維持,產母之保護,並防護因年老衰弱環境變遷所生經濟上的困難影響。

你看以新德國之窮,也能够有這種規定,我國情形不同,固然規定的條文不必相同,然而精神上決不可完全沒有。所以那些說我批評湘省憲法上不應該沒有「生存權」「勞動權」的規定太偏於理想,我現在只好「禮尚往來」說他們那些膽子太小的也只落得太偏於理想的結果了。

總之湖南省憲法是在「聯省自治救國」空氣中間產生的,所謂救國,當然應該救全國的人,不應該僅顧到養尊處優的中產階級而使那受罪最深的無產階級不能沾一點光,而且使他們永無翻身之日。不料麓山名人制憲的結果,還只能產生出來一個中產階級適用的憲法,不能給無產階級的人們一線生機,實在是一個根

本的缺點，不能算全人民的權利書。

B 條文上之缺點

一　文化生活的缺陷

湖南省憲法上關於教育固然有七條的規定，但是屬於行政方面的，而且僅僅限於教育行政，以外關於文化上的規定，如藝術之提倡，腦力勞動者之保護等等均一律付之缺如。實在缺乏現代憲法注重文化生活的精神！不過文化生活應該如何規定呢？現在我把幾個重要的新憲法關於文化生活的規定，擇要寫在下面：

甲　德意志憲法

第一百四十二條　學術與學術之傳播爲自由，國家須與以保護並協助其進行。

第一百五十條　美術品，歷史品，自然品，及繪畫景物品須由國家注意保護之。防止德國美術貯藏品輸出外國，爲「國」政府之責任。

第一百五十八條　智力的勞動與創作家，發明家及藝術家之權利悉受「國」政府之注意保護。德國之科學的藝術的及各種專門的創作物須依國際協定條約在外國同受有效之保護。

乙　瑞士合衆國憲法

第二十七條　除現存之技術學校外聯邦得建設聯邦大學及其他高等教育之學校，或助此等性質之學校。

第三十三條　各州府於行使文藝的職業者得要求其合格之證據。

聯邦立法須設置此等人獲得合格證書之規定，此等證書之效力，須普及於全國。

又附則第五條　行使文藝的職業之人於第三十三條所規定之聯邦法律未公布以前自一州或代表數州之聯合官廳已得合格之證書者得在聯邦國內行使其職業。

我們看了這兩國的憲法，除學校之規定以外，關於文化生活之規定也如此之多，湖南省憲法簡直沒有一項。即說湖南憲法上關於教育之規定也極簡單，譬如教師之保護，學校之學費都沒有詳細的規定。並且國民學校既定爲強迫教育時期，而且第七十五條上大書特書，「全省人民自滿六歲起皆有繼續受四年教育之義務」；試問那些不能擔負學費的人，何能遵照你們的規定呢。所以在德國憲法上有「初級及繼續初級以上學校（滿十八歲時）之教科書籍用品等皆不收費」之規定。（第一百四十五條附則）俄羅斯聯邦共和國憲法上也規定有「爲保護勞動者受教育之權

會，俄羅斯蘇維埃共和國爲農工籌備教育使人人得自由入校」（第十七條）匈牙利蘇維埃聯邦共和國憲法第十條瑞士合衆國憲法第二十七條都有同樣之規定，以外葡萄牙共和國憲法（第十一條）瑞士阿奔塞爾州憲法都有不收學費的規定。（第二十八條）而湖南省憲法有強迫教育的規定而沒有不收學費的規定，這個實在不免成爲具文。現在我特地斟酌情形，擬關於教育之規定於下。

教育與文化

第○○條　全省人民自滿六歲起皆有繼續受四年教育之義務。

爲前項之目的得強制各地方自治團體就地籌集義務教育經費開辦應有之國民學校。(以上仍舊)

義務教育均不收學費。

第○○條　公共教育應爲有系統的組織，普通所必經之初級學校以上須有相當之中學校及大學校之組織。

某種學校招考僅以兒童性能及志願之所適爲基礎，不得問及父母在經濟上或社會上之地位或其宗教之信仰如何。

第○○條　每年教育經費至少須佔全省預算案歲出百分之三十。每年提出之教育基金至少須佔全省預算案歲出百分之二，其保管之方法及用途，以省法律定之。(仍舊)

教育經費無論何時及依據任何手續不得挪用或遲付。

第○○條　成績優良之國民學校得酌量獎勵之。(仍舊)

第○○條　成績優良之職業學校經省議會議決得爲添置設備之補助。(仍舊)

第○○條　省須設立大學一所。(仍舊)

第○○條　一切學校須本中國民族的精神及與世界各民族融和之精神以啓迪人民之道德及公民義務心，並養成人身與職業的本能爲目的。

公民的義務及勞動的義務之訓練爲各學校課程之一部。

凡學生於畢業離校時須領受省憲法一册。

無論何時省政府與各自治團體須獎勵通俗教育。

第○○條　省立圖書館一所並獎勵各自治團體中圖書館之創設。

第○○條　爲達本法第二十一條第二項之目的，省政府及各自治團體須設備特別基金資助貧戶男女學童之適於受中等以上教育者，其資助之方法須以省法律定之。(仍舊)

第○○條　學校不得駐紮軍隊或據爲軍人住宅。(仍舊)

第○○條　美術品，歷史品，自然品及繪畫景物品須由政府

注重保護之。

第〇〇條　智力的勞動與創作家藝術家及發明家之權利悉受政府之注意保護。

二　軍民分治之缺陷

軍民分治之呼聲，已成我國之過去風氣，不成問題了，湖南省憲法大概是因爲沒有督軍所以第五十五條省長職權下第二項有「統率全省軍隊管理全省軍政」的規定，把全省的軍民大政都交給省長一人之手，似乎有些不妥。有些人以爲省長既受省議會的監督，統率全省軍隊管理全省軍務實在沒有什麼要緊，殊不知在現在的中國實在有分開不歸省長之必要。

我國近年來軍政之紊亂，督軍，總司令，師長，旅長乃至於下級軍官士卒之爲害已經達於極點，平民階級之受有槍階級的大患也日甚一日，在這個積重難返的軍閥政治的底下，如果沒有矯枉過正的方法，決不能把根深蒂固的軍閥勢力打倒。聯省自治第一個要求，當然應該能把現在爲患最烈的軍閥打倒。不幸而湖南省憲法又把全省的軍政委之於全省至高無上的長官。試問何能夠減少軍閥的勢力呢？固然有些人一定說，中華民國的臨時約法不是規定大總統兼任海陸軍大元帥統率全國的陸海軍嗎？爲什麼大總統不僅不能爲軍閥首領而且成爲軍閥的走狗，受軍閥的指揮？那末，省長兼管全省軍政何致於有軍權在身，任其上下專橫的事實？殊不知，中華民國的大總統之所以不能每次一定爲軍閥，正是因軍閥有實力的首領太多，不能不擇出一個沒有實力的大首領出來，你看那一屆的大總統不是軍閥中間的老前輩呢？說到一省那就不同了，能當選省長的一定是省中惟一實力最大的軍閥魁首。以前民事尙歸省長分去一部份權利，現在他兩者能夠包辦，不比以前的督軍還要利害嗎？所以湖南省憲法上這種規定，固然也有起草人和主張的人的用意，可是如果閉着眼睛把現在各省的情形想想，諒必要頹然若喪了！

復次，中國卽算聯省自治實行，軍政決不能由各省分管，應該一統於中央，那末，這種規定將來國憲制定的時候，不免要有衝突了。固然現在有許多人主張先有省憲然後才產生國憲，不過這種省自爲軍，不相聯屬的辦法，試問在中國內爭平息的時候還有什麼用處？國防軍由各省分開佔領，有什麼好處呢？

關於軍民應該分別治理與夫省長兼理軍務之不合理底理由非常明顯；並且湖南省憲法審查的時候有一位栗戡時君曾印刷有意見書，現在我不多說了。

三　社會生活之缺陷

社會生活在近代憲法中間也非常重要，所以在近來各國的新

憲法上莫不有「社會生活」之規定，因爲便於說明起見，特地把最新憲法上所規定出來的社會生活摘要譯錄出來看看。

甲 婚姻及家庭

德國憲法第一百十九條，婚姻爲家庭生活及國民保存增加之基礎，應受憲法之特別保護。又曰婚姻基於男女兩方之平等。同條附件第一項，國家及各自治團體須盡力維持家庭生活之純潔健全及社會基礎之增進。人口繁殖之家庭須享受國家報酬的待遇。第二項，產母須受國家之保護及照顧。葡萄牙共和國憲法第三十三條，凡人民生死婚姻註冊等事悉由地方官管理。瑞士合衆國憲法第五十四條，結婚之權利受聯邦之保護。附條曰：結婚之事不得因宗敎上之理由，結婚人之某方面之貧乏，結婚人之品行或秩序之理由，加以限制。附條二曰：結婚於一州或外國而與該處之現行法相合者，在聯邦之內認爲有效。附條三曰：婦女因結婚而獲得夫之居住權及公民權。附條五曰：結婚或結婚人之無論何方面不受課稅。

乙 兒童及私生子

德意志聯邦憲法第一百二十條，關於兒童之身體精神及其在社會健全發達之教育，實爲父母者之最高義務，亦爲其自然權利，國家以政治體的資格須監督其活動。第一百二十一條，關於私生兒童之身體精神及其在社會健全發達之教育須由法律規定其機會與一般嫡出兒相同。瑞士合衆國憲法第五十四條附條四曰在結婚之前所生之子女，因其父母隨後之結婚認爲合法。

丙 其他

除上兩項外，如喪葬之見於憲法者，有瑞士塞弈爾州憲法（第三十二條）疾病及衛生之見於憲法者，有瑞士阿弈塞爾州（第三十條及第二十五條）瑞士給耐佛州憲法（第一百四十二條）等條。而瑞士合衆國憲法上關於殺戮禽獸亦有下列之規定：

第二十五條 聯邦對於捕魚及狩獵之條例有立法權。關於保護山間之大獸及有用於農作物及森林之禽獸尤須注意及之。

（第二十五條(二)禽獸之殺戮不使於流血前氣絕者永禁止之。此項規定於各種殺法及各種禽獸均適用之。（按是條以一八九三年八月二十日之修正案提出之。）

右面我所引證的還不過一部份，已有如此之詳細了。湖南省憲法上簡直沒有一條關於這類的規定，所以我們不能不說他是太不與社會生活直接發生關係了。

以上我對湖南省憲法的大體意見，已經發表出來了。其他的缺點，如「法院編制法」之太不完，市自治與縣自治太過於簡單，均爲此文不及討論的問題，可是我的重要意見也不過如此罷了。

一九二二，八，十三夜草稿

附錄

湖南省憲法

序言

湖南全省人民，爲增進幸福，鞏固國基，制定憲法如左：

第一章 總綱

第一條 湖南，爲中華民國之自治省。

第二條 湖南省，以現有之土地爲區域。

第三條 凡有中華民國國籍繼續住居本省滿二年以上者，皆爲本省人民。

第四條 省自治權，屬於省民全體。

第二章 人民之權利義務

第五條 人民在法律上一律平等，無男女種族宗教階級之區別。

無論何人不得以人身爲買賣之目的物。

第六條 人民有保護其身體生命之權。

身體之自由權，非依法律，不受何種限制，或被剝奪。

依法而受限制，或被剝奪時，不得虐待或刑訊。

除現役軍人外，凡人身自由被剝奪時，施行剝奪令之機關，至遲須於二十四小時以內，以剝奪之理由通知本人，令其得有即時提出申辯之機會；被剝奪人或他人，皆得向法庭請求出庭狀，法庭不得拒絕之。

人民有要求受適當法庭迅速審判之權；除依戒嚴法規定外，不受軍法機關之審判。

凡行爲必於其實行以前，已經法律規定爲犯罪行爲，審判時方得以犯罪目之。

人民受法庭審判時，非正式宣告判決有罪確定後，不受何種刑罰之執行。

人民不受身體上之刑罰。

第七條 人民有保護其私有財產之權。

人民之私有財產，依法律認爲必要時，非給以相當之價值，不得收爲公用。

人民之私有財產，非依法律，不得查封，沒收，及其他處分。

人民之私有財產，不受非法之科罰，捐輸，或借貸。

第八條　人民有保護其居宅之權。人民居宅，不得駐屯軍隊。但戰時依合法之程序，得駐屯之。

第九條　人民之身體，住宅，郵電，文書，及各種財物，除經本人允許，或依合法之程序外，不受搜索，檢查。

第十條　人民限於不妨害社會秩序，善良風俗，有信仰宗教之自由。政府不得對於何種宗教，與以不平之限制，或特享之利益。

第十一條　人民在不抵觸刑事法典之範圍內，有用語言，文字，圖書，印刷，及其他方法，自由發表意思之權，不受何種特別法令之限制，或檢査機關之侵害。

第十二條　人民在不抵觸刑事法典之範圍內，有自由結社，及不攜武器平和集會之權，不受何種特別法令之限制。

第十三條　人民或人民之自治團體，有購買槍枝子彈，以謀自衛之權；但須經官廳之許可登記。前項之槍枝子彈，無論何種機關，不得強制借用，或提取。

第十四條　人民有營業之自由權；但爲保障重大之公共利益時，須受法律上之限制。

第十五條　人民有居住遷徙之自由。除省法律別有規定外。在本省內，無論移住何縣，何市，何鄉，有與該地人民同等之權利義務。

第十六條　人民有請願於議會之權。

第十七條　人民有陳訴於行政官署之權。

第十八條　人民有訴訟於法院之權。

第十九條　人民有請求救恤災難之權。法院如違背訴訟法規，延不審判，人民得提起懲戒之訴。

第二十條　人民依法律，有選舉，被選舉，提案，總投票，及任受公職之權。公職員之任免，保護，及懲戒，以省法律定之。

第二十一條　人民有受教育之義務。義務教育以上之各級教育，無分男女，皆有享受其同等利益之權。

第二十二條　人民依法律，有左列各種義務：

(1)納租稅之義務。

(2)服兵役之義務。

(3)擔任名譽公職之義務。

第二十三條　人民之一切公私權利，及義務，不得以宗教信仰之故，而生變動。

第二十四條　外省人之居住營業於本省者，與本省人受同等之

保護。

第三章　省之事權

第二十五條　關於左列各事項，省有議決執行權：

(1)省以下之地方制度及各級地方自治之監督。

(2)省官制，官規，官俸及官吏之考試。

(3)省法院之編制，監獄及感化院之設立，及司法行政之監督。

(4)各種職業團體之組織，及關於勞動之法規。

(5)制定本省稅則，募集省公債，及訂結省政府有負擔之契約。

(6)制定戶籍法及登記法。

(7)省公產及營造物之處分。

(8)各級學校學制，及與教育相聯屬之事項。

(9)礦業，農林之保護及發展。

(10)各種公共實業，及關於實業之法規。

(11)省以內之河川，道路，土地整理，及其他土木工程事項。

(12)省以內之鐵道，電話，電報支線之建設；但爲謀交通行政之統一，聯絡省際商業之發達，及應國防上之急需，國政府之命令，得容受之。

(13)省內之軍政，軍令事項。

(14)省警察行政事項。

(15)衛生及各種公益慈善事項。

第二十六條　其他關於省以內之事項，在與國憲不相抵觸之範圍內，省得制定法規，並執行之。

第二十七條　省政府受國政府之委託，得執行國家行政事務。但因執行國家行政所生之費用，須由國政府負擔。

第四章　省議會

第二十八條　省議會，以全省公民直接選出之議員組織之。凡有選舉權之人民，稱公民。

第二十九條　省議員之名額，以人口爲比例。每人口二十萬，選出議員一名。但不滿二十萬之縣，亦得選出議員一名。

第三十條　有中華民國國籍之男女，年滿二十一歲以上，於調查選舉人資格以前，在湖南繼續住居滿二年以上，有法定住址，無左列情事之一者，皆有選舉省議員之權：

(1)患精神病者。

(2)被剝奪或停止公權，尙未復權者。

(3)受破產宣告，尙未撤消者。

(4)吸食鴉片者。

(5)營不正當業者。

(6)未受義務教育者。但義務教育未普及以前，以不識文字者爲限。

第三十一條　公民年滿二十五歲以上，無左列情事之一者，皆有被選爲省議員之權：

(1)現役軍人。

(2)現任官吏。

(3)現任宗教師。

(4)在校未畢業之學生。

第三十二條　省議員之選舉及省議會之組織，以省法律定之。

第三十三條　省議員任期三年，從當選之日起算，至滿三年之日爲止。

第三十四條　省議會設議長一人，副議長二人，由議員互選之。

第三十五條　省議會自行集會，開會，閉會。

第三十六條　省議會每年開常會二次，於每年三月一日九月一日開會。

常會會期爲兩個月；但遇有必要時，得延長一個月。

第三十七條　省議會閉會時，設常駐委員會。

第三十八條　省議會遇有省議員三分之一以上動議，或省長認爲必要時，得召集臨時會；但會期不得過一個月。

第三十九條　省議會之職權如左：

(1)議決第二十五條及第二十六條之事項。

(2)議決預算及決算案。

(3)依本法所規定選舉官吏。

(4)受理人民之請願。

(5)提出質問書於省務院，或請求省務員出席質問之。

(6)對於省務員之全體或一員，得爲不信任之投票。

(7)省長有謀叛，賄賂，或其他重大犯罪行爲時，得以議員總額四分三以上之出席，出席員三分二以上之可決，彈劾之；省長被彈劾時，須卽退職，退職後由檢察廳提起公訴。

(8)高等審判廳長及高等檢察廳長有賄賂，或其他違法行爲時，得以議員三分二以上之出席，出席員三分二以上之可決，彈劾之；被彈劾之廳長須卽退職，退職後由檢察廳提起公訴。

(9)省務員及審計院長有賄賂，或其他違法行爲時，得以議員總額三分二以上之出席，出席員三分二以上之可決，彈劾之；被彈劾之省務員或審計院長須卽退職，退職後，由檢察廳提起公訴。

(10)對於其他各種官吏有賄賂，或其他違法行爲時，得組織查

辦委員會，查明咨請該主管官廳懲辦之。

第四十條　省議員在會內所發之言論，對於會外，不負責任。

第四十一條　省議員在開會期內，除現行犯外，非經省議會之許可，不受逮捕，審問，及監禁。

省議員在開會期內，被逮捕監禁時，逮捕監禁之機關，須於二十四小時以內，將逮捕監禁之理由，通告省議會。

第四十二條　省議員在任期內，不得爲官吏，及兼任有給之公職。

第四十三條　各選舉區，對於該區所選出之議員不信任時，得以左列方法撤回之：

(1)由原選舉區公民百分之一以上連署提議，經該區公民總投票過半數可決者。

(2)由原選舉區內之縣議會，市議會，鄉議會議員，總額過半數連署提議，經該區公民總投票過半數可決者。

第四十四條　省議會，得以左列方法解散之：

(1)由全省公民百分之一以上連署提議，經全省公民總投票過半數可決者。

(2)全省縣議會過半數連署提議，呈由省長交全省公民總投票之過半數可決者。

(3)省長以省務院全體之副署，提出理由書，付全省公民總投票過半數可決者。

第四十五條　依前條及第五十二條第二項，解散省議會後，須於三個月內，召集新省議會；但一年內，不得解散議會兩次。

第五章　省長及省務院

一　省長

第四十六條　省行政權，由省長，及省務院行使之。

第四十七條　省長由省議會選出四人，交由全省公民總投票決選，以得票最多數者爲當選。

第四十八條　依本法規定之本省公民，年滿三十五歲以上，在湖南繼續住居滿五年以上者，得被選爲省長。

第四十九條　省長就任時，須於省議會，爲左列之宣誓：

某某誓以至誠遵守憲法，執行省長之職權，謹誓。

第五十條　現職軍人被選爲省長時，須解除本職，方得就任。

第五十一條　省長任期四年，不得連任。但解職四年後，得再被選。

省長滿任前三個月，須舉行次任省長之選舉。

第五十二條　省長未滿任以前，得由省議會提議，交公民總投票表決，令其退職；省議會提出此項議案時，須有議員總額三分二之出席，出席員三分二之可決，方得成立。

前項議案成立後，省長即須停止其職權之行使，公民總投票，對於前項議案，多數可決時，省長即須退職，多數否決時，則省長回復其職權，省議會即須解散。

第五十三條　省長缺位，或因事故不能執行其職務時，由省務院長代行其職權，至新省長就職之日，或省長再行視事時為止。省長缺位時，即依本法第四十七條所定之方法，選舉新省長。

第五十四條　省長應於滿任日解職；如屆期新省長尚未選出或選出後尚未就職時，省務院長代行職務。

第五十五條　省長之職權如左

(1)公布法律及發布執行法律之命令。

(2)統率全省軍隊，管理全省軍政。

(3)任免全省文武官吏，但本法及法律有特別規定者，依其規定。

(4)遇內亂外患時，經省議會之同意，得宣告戒嚴；如在省議會閉會期內，須得常駐委員同意，由省議會於下屆開會時追認之。

戒嚴期內，本法第九條，第十一條，第十二條之效力，得暫受限制，但經省議會認為無戒嚴之必要時，應即宣告解嚴。

(5)遇必要時，得召集省議會臨時會。

第五十六條　省長執行前條各款之職權，皆須由省務院長，及主管之省務員，副署負責。

二　省務院

第五十七條　省設省務院，及左列各司：

(1)內務司。

(2)財政司。

(3)教育司。

(4)實業司。

(5)司法司。

(6)交涉司。

(7)軍務司。

省務院以各司之司長組織之，各司司長皆為省務員。

第五十八條　各司之組織，及司長之選舉與任期，以省法律定之。

第五十九條　各司司長由省議會選舉二人，咨請省長擇一任命之。

省務院長，由省務員互選一人，呈請省長任命。

省務員去職時，省議會須於省務員去職之日起，十日內選出；如省議會在閉會期內，須於開會後十日內選出之。

省務員如有瀆職，及其他違法行為時，省長得罷免之。

省務員於省議會閉會期內去職時，得由省長暫行任命代理。

第六十條　省務院設政務會議，以省務院長爲議長，各省務員皆列席，議決施政方針及關涉各司權限爭議之事件，對於省議會，負連帶責任。

第六十一條　政務會議議決之結果，須由省務院長，報告省長。遇有特別重大事件，得由省長主席於省務院開特別聯席會議，但此種聯席會議省長不得以省務員不能負責之議案強制其議決執行。

第六十二條　省長所發之命令，及其他關於政務之文書，非經省務院長及各主管司長之副署，不生效力。

第六十三條　省務員全體或一員，受省議會之不信任投票時，即須辭職。

第六章　立法

第六十四條　法律案由省議會議員，或省務院，以省長之名義提出之。

第六十五條　法定之省教育會，農會，工會，商會，律師公會，及其他依法律組織之各職業團體，得提出關於各該團體範圍內之法律案，省議會必須以之付議。

前項議案開議時，提案者得派員出席省議會說明之，但不得參加表決。

第六十六條　全省公民百分之一以上連署動議，或全省縣議會及一等市議會三分之一以上連署動議，得提出法律案，呈請省長咨省議會議決，省議會對於此項議案如擱置不議，或議而否決時，省長應將該案及否決之理由付全省公民總投票表決；可決時，即成爲法律。

第六十七條　省議會議決之法律案，省長須於送達後二十日內公布之。

省議會議決之法律案，省長如否認時，須於送達後十日內，將否認之理由咨省議會覆議，如有出席議員三分之二以上仍執前議時，應即公布之。

未咨省議會覆議之法律案，逾公布期限，即成爲法律。

法律案於將近閉會期咨送省長，省長如否認時，得聲明理由，咨省議會，於下屆開會時覆議之。

法律案咨送省長後，於省長否認而省議會被解散時，得咨新省議會覆議之。

全省縣議會，及一等市議會三分之一以上連署動議，或全省公民百分之一以上連署動議，皆得於公布期內，要求將已議決之

法律案，展緩兩月公布，兩月內即提交全省公民總投票表決。

第六十八條　凡本法所規定，得由公民提案及須公民總投票表決之事項，其提案及投票之方法，以省法律定之。

第七章　行政

一　財政

第六十九條　省之租稅，依省法律之規定徵收之。

第七十條　省之收入支出，由省庫或代理省庫之銀行執掌之。發款書據，須有審計院長之簽印，省庫方得支付。

省庫之組織，以省法律定之。

第七十一條　省會計年度，以每年七月一日為始，至次年六月三十日為止。

第七十二條　省長須於省議會開會後之五日內，將次年度之預算案，提交省議會議決。

省長得提出追加預算案，交省議會議決。

以省款經營之事項，非一年所能完竣，或其費用，非一年所能籌備，或因契約之關係，其負擔不止於一年者，得經省議會之議決，預定年限，設繼續費。

省議會對於預算案，得修正之，但不得增加歲出，或增加新款項。

預算案內之款項，經省議會議決後，不得濫用。

第七十三條　省長須於會計年度終了後，將前年度之決算案，提交省議會議決。

第七十四條　省之財務行政狀況，及省議會議決之預算決算案，省長須詳細公布之。

二　教育

第七十五條　全省人民，自滿六歲起，皆有繼續受四年教育之義務。

為達前項之目的，得強制各地方自治團體，就地籌集義務教育經費，開辦應有之國民學校。

第七十六條　每年教育經費，至少須佔全省預算案歲出百分之三十；每年提出之教育基金，至少須佔全省預算案歲出百分之三；其保管方法，及用途，以省法律定之。

第七十七條　成績優良之國民學校，得酌量獎勵之。

第七十八條　成績優良之職業學校，經省議會議決，得為添置設備之補助。

第七十九條　省須設立大學一所。

第八十條　為達本法第二十一條第二項之目的，省政府及各自治團體，須設備特別基金資助貧戶男女學童之適於受中等以

上教育者，其資助之方法，須以省法律定之。

第八十一條　學校不得駐紮軍隊，或據為軍人住宅。

三　實業

第八十二條　省有產業，非經省議會議決，不得抵押，或變賣之。

省內之天然富源，無論公有私有，不得變賣與無中華民國國籍者。

第八十三條　省政府經省議會議決，經營各種實業時，須依私人營業之組織。

第八十四條　省政府對於省內之私人營業，認為於公益上有必要時，經省議會議決，得以相當之代價收歸省有。

第八十五條　省政府對於私有營業之勞工保護，勞工賠償，勞工衞生等，得依法律之規定監督之。

第八十六條　省政府對於私有營業之不正當競爭，或不公允價率，得依法律之規定制裁之。

四　軍事

第八十七條　全省軍務，為省行政之一部。無論平時戰時，其管理統率，依本法第五十五條及第五十六條之規定，屬於省長。

第八十八條　全省之健全男子，自滿二十歲至滿四十歲，依義務民兵制，平時合計須有十二個月在軍中服務。

義務民兵之兵役法，及編制，以省法律定之；但得設一萬人以內之常備部隊。

中華民國對外國宣戰時，本省軍隊之一部，得受國政府之指揮。

第八十九條　省內治安，省民共保之，省外軍隊，非經省議會議決，及省政府允許，永遠不得駐紮或通過本省境內。

第八章　司法

第九十條　省設高等審判廳，為一省之最高審判機關，對於本省之民事刑事行政及其他一切訴訟之判決，為最終之判決。

高等審判廳之下，設地方審判廳，初級審判廳。

第九十一條　省設高等檢察廳，為一省最高之檢察機關。

高等檢察廳之下，設地方檢察廳，初級檢察廳。

第九十二條　高等審判廳長及高等檢察廳長，由省議會依法定資格選舉之。

選舉方法，以省法律定之。

高等審判廳長及高等檢察廳長以下之各法官，均由省務院呈請任命之。

第九十三條　法官獨立審判，不受何方之干涉。

第九十四條　高等審判廳長及高等檢察廳長任期八年；在任期

內，非依本法第三十九條第八款之規定，不得免職。

高等審判廳長，及高等檢察廳長以下各法官，非依法律，不得免職降職，停職，減職，或轉職。法官之懲戒處分，以省法律定之。

第九十五條　司法區域之劃分，法院之編制，及法官之俸給，以省法律定之。

第九章　審計院

第九十六條　省設審計院；審計院長，由省議會選舉。

審計院之組織，及審計院長之選舉，以省法律定之。

第九十七條　審計院長任期八年，在任期內，非依本法第三十九條第九款之規定，不得免職。

第九十八條　省經費之收入，各徵收機關，須於繳納省庫時，報告審計院。

省經費之支出，須經審計院長，按照預算案，或臨時支出之法案，核准簽印支出，與原案不符時，得拒絕之。

第九十九條　審計院得隨時調查各機關之收支簿據。

第一百條　審計院，對於全省各機關收支簿據之登記法，及報告程式，有釐訂劃一之權，此項釐訂劃一辦法，由審計院長，咨請省長行之。

第十章　縣制大綱

第一百零一條　縣為省之地方行政區域，幷為自治團體。

第一百零二條　縣置縣長；縣長受省長之指揮監督，執行省之地方行政，及縣之自治行政，並同時監督縣以下之各自治機關。

第一百零三條　縣長由縣議會選舉六人，交由全縣公民，決選二人，呈請省長擇一任命。

第一百零四條　縣長任期四年，但在任期內，如有瀆職，或違法行為時，由省長免職，或縣議會彈劾，呈請省長免職，免職後，即依前條舉行新選舉。

第一百零五條　縣長之資格，選舉，及縣行政機關之組織，以省法律定之。

第一百零六條　縣置縣議會；議員人數，依縣之大小酌定之；但不得少於十六人，至多亦不得過五十人。

縣議會之議員，由全縣公民直接投票選出之。

縣議會之組織解散，及縣議員之選舉撤回，以省法律定之。

第一百零七條　在不抵觸省法令之範圍內，縣有左列各事項之自治權：

(1) 縣以內之教育，及與教育相聯屬之事項。

(2)縣以內之道路水利，及其他土木工程事項。
(3)縣以內之實業，及公共營業。
(4)縣以內之警察衞生，及各種公益慈善事項。
(5)縣公產，及營造物之處分。
(6)其他依省法令賦與縣自治處理之事項。
前列各事有涉及兩縣以上者，得協議處理之。

第一百零八條　在不抵觸省法令之範圍內，縣得制定縣稅，及附於省稅之附加稅，並他種公共收入，以充縣自治事項之經費；但須受省政府之監督。

第一百零九條　縣之收入支出，每年由縣長詳細公布之。

第十一章　市鄉自治制大綱

第一百十條　市鄉皆爲自治團體。

第一百十一條　省以內之都會商埠人口滿二十萬以上者，爲一等市；人口滿五萬以上不及二十萬者，爲二等市；人口滿五千以上不及五萬人者，爲三等市；不及五千人者，屬於鄉。

第一百十二條　一等市直接受省政府之監督。

第一百十三條　一等市設市長一人，由全市公民直接選出，任期二年。

第一百十四條　一等市設市議會，由全市公民直接選出之議員組織之；其選舉及組織，以省法律定之。
市議會之議員爲無給職。

第一百十五條　一等市設市委員會，以市長爲委員會長。凡市之行政方針，由委員會議決施行。
委員會之半數，由市議會選出；其他之半數，由市長從各職業團體中擇任之；委員會之委員爲無給職。

第一百十六條　一等市市政公所之專務職員，由市長經委員會之同意任用之。

第一百十七條　一等市之公民，對於市之重要立法，有直接提案及總投票之覆決權；其方法以省法律定之。

第一百十八條　自治權
(1)市以內之教育，及與教育相聯屬之事項。
(2)市以內之街道水溝，及其他土木工程事項。
(3)市以內之電燈電車煤氣自來水，及其他關於公益之營業。
(4)市以內之警察衞生，及各種公益慈善事項。
(5)其他依省法令賦與，或由省政府委託市執行處理之事項。

第一百十九條　一等市受省政府之監督，得制定左列各種市稅
(1)房屋稅。

(2)車馬稅。

(3)戲院及其他各種游戲場稅。

(4)屠宰稅。

(5)酒館稅。

(6)附於省稅之附加稅。

(7)其他稅則得政府之許可者。

第一百二十條　一等市受省政府之監督，得募集市債。

第一百二十一條　二等市之組織得適用本法自第一百十三條至第一百十七條之規定但受縣政府監督。

第一百二十二條　二等市之自治權得適用本法第一百十八條及第一百十九條之規定但以不抵觸省及縣法令爲範圍。

第一百二十三條　一二等市之制度，以省法律定之；但在不背本法之範圍內，一二等市得自定其制度，經省議會認可施行。

第一百二十四條　三等市及鄉之組織，以省法律定之；但得斟酌各地方情形，自定其組織，經省議會認可施行。

第一百二十五條　凡市鄉之收入支出每年須詳細公布之。

第十二章　本法之修正及解釋

第一百二十六條　本法公布後，每十年須召集憲法會議一次，議決應行修正案，交由公民總投票決定之。

經省議會議員四分之三，及全省縣議會，及一等市議會團體三分之二，提出修正案得召集憲法會議議決，交公民總投票決定之。

憲法會議之組織，以省法律定之。

第一百二十七條　因本法所發生之爭議，由高等審判廳解釋之。

第十三章　附則

第一百二十八條　省法律未公布以前，中華民國現行法律，及基於法律之命令與本法不相抵觸者，仍得適用於本省。

第一百二十九條　國憲未成立以前，應歸於國之事權，得由本省議決執行之。

第一百三十條　戶口調查未完竣以前，本法第二十九條之規定，暫緩施行，省議員之名額，暫以各縣田賦爲標準。凡田賦未滿壹萬元者，選出一名，壹萬元以上六萬元未滿者，選出二名，六萬元以上十二萬元未滿者，選出三名，十二萬元以上十八萬元未滿者，選出四名，十八萬元以上者，選出五名。

其各縣應選出省議員之名額，列表於後

長沙四名　湘陰三名　瀏陽四名　醴陵三名　湘潭四名

寧鄉三名　益陽三名　湘鄉四名　攸縣三名　安化二名
茶陵三名　寶慶三名　新化二名　武岡三名　新寧二名
城步一名　衡陽五名　衡山三名　安仁二名　耒陽三名
常寧二名　酃縣二名　零陵三名　祁陽二名　東安二名
道縣二名　寧遠二名　永明二名　江華二名　新田二名
郴縣二名　永興二名　資興二名　宜章二名　桂陽二名
桂東二名　汝城二名　臨武二名　藍山二名　嘉禾二名
岳陽三名　平江三名　臨湘二名　華容二名　常德三名
桃源三名　漢壽二名　沅江一名　澧縣三名　石門二名
慈利二名　安鄉二名　臨澧二名　大庸一名　南縣二名
沅陵二名　瀘溪二名　辰谿二名　漵浦三名　芷江二名
黔陽二名　麻陽二名　永順二名　古丈一名　保靖一名
龍山一名　桑植一名　靖縣二名　綏寧二名　會同二名
通道一名　乾城一名　鳳凰一名　永綏一名、晃縣一名

第一百三十一條　戶口調查未完竣以前，本法第四十七條之規定，暫緩施行；省長之選舉，由省議會選出七人，交由前全省縣議員決選之。

第一百三十二條　戶口調查未完竣以前，本法第十一章所定一等市之組織，暫緩施行；但非遇意外事變，至遲須於本法公布後之一年內，將省內各重要都會商埠人口，調查完竣；依本法制定一等市制度施行之。

第一百三十三條　全省戶口之調查，非遇意外事變，至遲須於本法公布後二年完竣。

第一百三十四條　在國憲未成立以前，省政府得徵收國稅；但徵收額數，與其用途，仍須編入省預算案內，經省議會議決。

第一百三十五條　依本法所定之初級審判廳，及檢察廳，至遲須於本法公布後一年內，完全成立。

第一百三十六條　本法公布後，須即由現省政府設立法制編纂會，擬定施行本法所必須之法案，於第一次省議會開會時，提出議決。

第一百三十七條　依本法成立之第一屆省議會第一次開會期，不限於三十六條第一項之規定。

第一百三十八條　本法公布後，至遲須於三個月內，依本法辦理省議會，及各縣議會，選舉省議會及各縣議會，選舉完竣後，至遲須於三個月內，依本法選舉省長；省長選出後，臨時省長，應即解職；由正式省長依法組織省行政機關，本法第八十七條之規定，應即施行。

第一百三十九條　現有軍隊未收束以前，本法第八十七條之規

定，暫緩施行；但至依本法所定正式政府成立之日止，須將軍費減至省預算案歲出二分之一；至鄰近各省自治政府成立後之半年止，軍費須減至省預算案歲出三分之一；至國憲成立後之半年止，軍費須減至省預算案歲出四分之一，並須於國憲成立後，即爲實施本法第八十八條之預備進行。

第一百四十條　立法司法行政各機關依本法成立時，原設之機關應即廢止。

第一百四十一條　本法由全省公民總投票可決後，公布之日施行。

中華民國浙江省憲法

浙江省憲法會議議決　十年九月九日宣布

序言

浙江省爲鞏固中華民國之基礎，確定本省之自治權，增進本省人民之幸福，由憲法會議制定省憲法宣布之。

第一章　總綱

第一條　浙江省爲中華民國之一自治省。

第二條　浙江省依其固有之疆界。

省內行政區域之設置變更，以省法律定之。

第三條　凡有中華民國國籍之人民，籍隸本省，或在本省有住所繼續二年以上者，均爲本省省民。

第四條　浙江省之自治權本於省民全體，依本法規定行使之。

第二章　省民之權利義務

第五條　省民無種族宗教階級男女之分，在法律上一律平等。

第六條　省民在法律上皆爲權利主體，無論何人，不得以人身爲買賣抵押租借之目的物。

第七條　省民之身體自由權，非依法律，不受限制或剝奪。

省民被拘押時，施行拘押處分之機關，最遲須於六小時內，以拘押理由通知本人。

省民被拘押時，本人或第三者，均得以出庭狀，請求法院，於二十四小時內，提至法庭審查其理由；法院不得拒絕之。

第八條　省民私有財產，非依合法程序，不得沒收查封，或強制科索。

遇公益上有收爲公用之必要時，須給相當代價。

第九條　省民之身體，住宅，郵電，文書，信件，及其他各種財物，除現行犯或犯罪顯有可證明者外，非經本人允許，不受搜索檢查；但戒嚴時期，不在此限。

第十條　省民有住居不可侵權。

省民住宅，無論平時戰時，非經所有人及住居人承諾，或依合法程序，不得借作公用。

第十一條　省民有住居遷徙之自由權。

第十二條　省民有信教自由權。

第十三條　省民在不抵觸刑法之範圍內，有用語言文字圖畫印刷，及其他方法自由發表意思之權，不受他種法律之制限；但因維持風化，得以法律設爲例外規定。

第十四條　省民在不抵觸刑法之範圍內，有自由集會結社之權，不受他種法律之限制，但戒嚴時期，不在此限。

第十五條　省民有營業自由權；但爲維持公益，得以法律制限之。

第十六條　省民依法律，有訴訟於法院之權。

除現役軍人外，不受軍法機關之審判。

第十七條　省民依法律，有請願訴願之權。

第十八條　省民依法律，有選舉及被選舉之權。

第十九條　省民依法律有任各項公職之權。

第二十條　省民之老幼殘廢無人扶助者，或因天災事變，及其他不可抗拒事故，處於不能自力生活之境者，有請求救濟之權。

第二十一條　凡省民非其行爲實施以前，經法律規定認該行爲爲犯罪者，不得科以刑罰。關於肉體上之刑罰，永遠廢止之。

第二十二條　省民依法律，有納稅之義務。

第二十三條　省民依法律，有受相當教育之義務。

第二十四條　省民依法律，有爲證人鑑定人之義務。

第二十五條　省民有捍衛國難及警衛地方之義務。

第二十六條　省民有從事相當職業之義務。

第二十七條　本章規定，凡中華民國人民居住或營業本省境內者適用之。

第三章　省之事權

第二十八條　關於左列各項，省有議決及執行之權。

(1)省以下之地方制度及各級地方自治之監督。

(2)省官制官規。

(3)省法院之編制，監獄及感化院之設立，及司法行政之監督。

(4)關於各種職業團體之組織法規。

(5)制定省稅，募集省公債，及訂結省政府負擔之契約。

(6)設省銀行，并監查在本省各銀行發行紙幣事項。

(7)省公產，及營造物之保管及處分。

(8)省教育事業，及與教育聯帶事項。

(9)關於省民生計，及民食統計事項。

(10)本省特種產業之保護及發展。

(11)各種公共實業，及關於實業之法規。

(12)關於省交通事業之建設變更及管理。

(13)省以內之土地整理事項。

(14)關於全省水利修濬，及其他土木工程事項。

(15)關於農林漁鹽之發展，及保護事項。

(16)關於義務民兵事項。

(17)警察行政，及關於公安事項。

(18)衛生救恤，及各種公益事業。

第二十九條　除前條列舉外，其他關於省以內之事項，在不抵觸國憲之範圍內，得由省制定法規，并執行之。

第三十條　屬於國家立法事項，而國家法律，尙無規定者，得由省規定暫行法。國家法律已規定而尙未施行者，得以省法定期施行。

第三十一條　國家立法事項，其施行法有不適用於本省者，得以省法更定其施行之程序；但不得與其本法相抵觸。

第三十二條　國政府所定法律，或對外締約，有損及本省之權利，或加重本省之負擔時，應先取得本省之同意。

第三十三條　國家之軍事行動，及設備，有涉及本省之利害者，應先取得本省之同意。

第三十四條　省遇非常事變時，得依省法宣告戒嚴。

第三十五條　省職權範圍內之事項，有須與他省協議或聯合動作者，得與他省協議行之。

第三十六條　省政府得受國政府之委託，執行國家行政事務，其費用由國家負擔之。

第三十七條　省政府得將省行政之一部分委託於下級自治團體，使執行之；其費用由省政府補助之。

第四章　省議院

第三十八條　省議院以全省人民直接選出之議員組織之。

第三十九條　省議院議員，由各縣及特別市，每人口二十萬選出一人，其人口不滿二十萬者，亦得選出一人。

第四十條　省民年滿二十歲，除有左列各款之一者，均有選舉權。

(1)不識文字者。

(2)在精神病中者。

(3)被褫奪公權，尙未復權者。

(4)無職業者。

第四十一條　有選舉權之省民，年滿二十五歲，除有左列各款之一者，均得被選為省議院議員。

(1)現役軍人。

(2)現任官吏。

(3)在校未畢業之學生。

第四十二條　省議院議員，不得同時兼任官吏及國會議員，與其他地方議會議員。

第四十三條　省議院議員，任期三年，從被選後第一次開常會之日起算，至滿三年之日為止，但省議院被解散時，不在此限。

第四十四條　省議院設議長一人，副議長一人，由議員互選之。

第四十五條　省議院議員在院內之言論表決，對於院外，不負責任。在開會期中，除現行犯罪外，非經議院許可，不得逮捕。

前項現行犯被捕時，執行逮捕之機關，應於六小時以內，將逮捕理由通告省議院。

第四十六條　省議院每年開常會一次，於三月一日，自行集會，會期三個月，但得延長一個月。

第四十七條　省議院議員三分一以上動議，或經省政院咨請，得開臨時會；但會期不得超過常會。

第四十八條　省議院除本法各條所列職權外，有左列之職權

(1)議決關於省事權事項之法律。

(2)議決省預算及決算。

(3)議決省公產及營造物之處分。

(4)質問省政院，或請政務員出席質問之。

(5)省長，政務員，省法院長，省法院審判員，監察院，審計員，有違憲行為時，省議院得以議員總額五分一以上之提議，出席員三分二以上之可決彈劾之，彈劾案成立，先行停職，付特別法庭審理之。

特別法庭，以省政院省法院監察院審計院各互選三人為審判員組織之，但被彈劾者所屬機關，不得與組織之列。

特別法庭庭長，由前項審判員互選之。

特別法庭如認為有違憲行為時，應即宣告免職。

(6)省議院議員三分一以上，得提出不信任省長案，經省議院出席員三分二以上之決議，付全省選民總投票表決。如過半數可決時，省長應即退職，如否決時，省議院應即自行解散。

(7)省議院議員四分一以上，得提出政務員全體或一人之不信任案，經省議院出席員過半數之可決時，政務員應即退職。

(8)咨請監察院查辦行政司法各官吏。

(9)受理省民請願。

(10)咨復省政院咨詢事件。

(11)議決本法第三十二條第三十三條同意事項。

(12)其他依法律屬於省議院之事件。

第四十九條　省議院議員無歲費，但於開會期內，得支給旅費及日費，其數目於省議院法定之。

第五十條　各選舉區選民十分一以上，得提出不信任省議院案，付全省選民總投票表決；如過半數可決時，省議院應即自行解散。

第五十一條　省議院解散後，省政院應於兩個月內，執行省議院議員之新選舉。

第五十二條　省議院法，省議院議員選舉法，另以法律定之。

第五章　省長及省政院

第五十三條　省長由全省選民，分區組織選舉會選舉之；其選舉程序，另以法律定之。

第五十四條　本省選民，年滿三十五歲者，得被選爲省長，如爲現職軍人時，須解除軍職，方得就任。

第五十五條　省長任期四年。連舉得連任，但以一次爲限。

省長任滿前六個月，須舉行次任省長之選舉。

第五十六條　省長缺位，或因事故不能執行其職務時，由政務員衆司之次序在前者代行其職權，至次任省長就職之日，或省長再行視事之日爲止。

省長缺位時，卽依省長選舉法，選舉次任省長。

第五十七條　省長於滿任日解職，如屆期次任省長未選出，或選出未就職時，適用前條第一項之規定。

第五十八條　省長兼任省政院長。

第五十九條　省政院設政務員，由省議院按其衆職，分別選舉之；其選舉程序，另以法律定之。

省政院之組織，另以法律定之。

政務員如有於省議院閉會期內缺位，或因事故不能執行職務時，由省長推舉其他政務員，爲臨時代理。

第六十條　本省選民年滿三十歲者，得被選爲政務員。

第六十一條　政務員任期三年。連舉得連任，但以一次爲限。

第六十二條　政務員衆任省政院各司司長。

第六十三條　省長以省政院之議決，執行省政務。

第六十四條　省政院設政務會議，以省政院長爲議長，政務員列席，議決施政方針及一切政務，並關涉各司權限爭議事件。

第六十五條　省行政之文書，以省長名義行之。

前項文書關係全部政務者，由政務員全體副署，屬於一司者，由彙任司長之政務員副署。

第六十六條　依本法第三十四條，宣告戒嚴，須得省議院之同意；但在省議院閉會期內，得由政務會議議決行之，同時召集省議院，請其追認；如省議院認爲不必要時，應卽宣告解嚴。

第六十七條　省長得提出解散省議院案，付全省選民總投票表決。如過半數可決時，省議院應卽自行解散；如否決時，省長應卽退職。

第六十八條　省政院對於人民之請求，有答復之義務。

第六章　法院

第六十九條　省法院爲本省最高法院，對於本省民事刑事訴訟行政訴訟，及其他一切訴訟，爲最終之審判。

第七十條　省法院之下，設控訴審法院，初審法院，

第七十一條　省法院長，及省法院審判員，由全省選民，分區組織選舉會選舉之；其選舉程序，另以法律定之。

省法院長，處理全省司法行政事務。

第七十二條　本省選民，年滿三十五歲，有法律學識及經驗者，得被選爲省法院長。

省法院審判員被選資格，另以法律定之。

第七十三條　省法院長任期四年。連舉得連任，但以一次爲限。

省法院審判員任期四年，連舉得連任。

第七十四條　省法院長缺位，或因事故不能執行職務時，由省法院資深之庭長代理之。

第七十五條　各級法院之編制，及控訴審法院初審法院審判員之任用，另以法律定之。

省法院長缺位時，卽依省法院長選舉法，選舉次任省法院長。

第七十六條　法院之審判公開之；但認爲有關風化者，得秘密之。

第七十七條　審判員獨立審判，無論何人，不得干涉。

第七十八條　法院應設陪審會議，其組織另以法律定之。

第七十九條　審判員在任期中，非依法律，不得減俸停俸或轉職，非受刑罰宣告，或懲戒處分，不得免職；但改定法院編制，及審判員資格時，不在此限。

第七章　監察院

第八十條　監察院，置監察員十一人，由全省選民，分區組織選舉會選舉之；其選舉程序，另以法律定之。

監察院院長一人，由監察員互選之。

第八十一條　本省選民年滿三十五歲，有學識經驗聲望素著者，得被選為監察員。

第八十二條　監察員任期四年，連舉得連任。

第八十三條　監察員不得兼任他項公職。

第八十四條　監察院有左列之職權：

(1)省議院議員有依法律應懲罰之事項，而省議院未提議者，得咨請省議院審查之。

(2)省長政務員省法院長省法院審判員審計員，有違法行為時，得臚舉事實咨請省議院彈劾之。彈劾案成立後，適用第四十八條第五款之規定。

(3)查辦行政司法官吏。

(4)監視各項選政及各項官吏考試。

第八十五條　監察員全體或一人不稱職，或有違法行為時，由各選舉區選民十分一以上之提議，交付全省選民總投票表決；如過半數可決時，應即退職。

第八十六條　監察院法另定之。

第八章　審計院

第八十七條　審計院，設審計員十一人，由省議院選舉之；其選舉程序，另以法律定之。

審計院院長一人，由審計員互選之。

第八十八條　本省選民，年滿三十歲，有會計學識及經驗者，得被選為審計員。

第八十九條　審計員任期六年，每三年改選二分之一。

第九十條　各機關收線款項於省庫時，須具報告書於審計院。

各機關之領款書據，非經審計院之簽印，省庫不得支付。

第九十一條　各機關支出款項，審計院核與預算案或臨時支出之原法案不符時，得拒絕之。

各機關之收支簿據，審計院得隨時檢查之。

第九十二條　審計員關於決算報告，得於省議院列席發言。

第九十三條　審計院法另定之。

第九章　立法

第九十四條　法律案，由省議院議員或省政院提出之。

第九十五條　省議院議決之法律案，省長須自送達之日起算十日內公布之。

第九十六條　省議院議決之法律案，經省政院政務會議認為應交覆議時，須於公布期限以內，附以理由，連同該案，交還省議院

覆議。如省議院出席員三分二以上，仍執前議時，應即公布之。

未交省議院覆議之法律案，逾公布期限，即成為法律。

法律案之送達，在省議院解散或閉會期者，如省政院認為應交覆議，須於公布期內，通知省議院；否則適用本條第二項之規定。

第九十七條　有三分一以上之縣，每縣選民一千人以上之連署，得提出法律案於省議院，請其議決。省議院對於所提全案不同意時，應交付全省縣議會，特別市議會投票表決；如得半數以上可決時，由省長公布之。

第九十八條　法定之職業團體，得提出關於教育生計之法律案；省議院必須以之付議。

前項議案開議時，提案者得派員出席省議院說明之；但不得參加表決。

第十章　財政

第九十九條　本省各種賦稅，均為省收入，省政府依法律之規定徵收之。

第一百條　募集省公債，及增加省庫負擔之契約，非經省議院議決，省政院不得募集或締結。

第一百零一條　本省對於國家政費之負擔，至多不得超過本省收入總額百分之三十。

第一百零二條　省之收入支出，由省庫或代理省庫之銀行執掌之。

省庫之組織，另以法律定之。

第一百零三條　省政院須於省議院每年開常會前，編制次年度之預算案，交省議院議決；其以省款經營之事項，非本年度所能完竣，或其費用非一年所能籌備，或因契約關係，其負擔不止一年者，得預定年限，設繼續費。

預算案得分類設置預備費。

省政院得提出追加預算案；但至遲不得至省議院開會十日之後。

第一百零四條　省議院對於預算案，不得為增加歲出，或增加新項目之修正。

第一百零五條　預算案經省議院議決後，關於已經確定之項目種類，不得變更或移作別用。

第一百零六條　省會計年度，以每年七月一日起，至次年六月三十日為止。

第一百零七條　省政院須於會計年度終了後，編制前年度之決算案，提交省議院議決。

第一百零八條 會計年度開始，預算案未成立時，省政院得依前年度預算按月支給之。

第一百零九條 凡省之政務行政狀況及省議院議決之預算決算案，省長須詳細公布之。

第十一章 教育

第一百一十條 每年省教育經費，至少須佔全省預算案歲出總額百分之二十，每年提出之教育基金至少須佔全省預算案歲出總額百分之三；其保管方法及用途，另以法律定之。省教育經費每年應照額劃出五分之二爲補助全省義務教育，及補習教育，社會教育經費之用。

第一百十一條 省政府得強制縣，特別市，或市鄉自治團體，就地籌集經費，辦理義務教育。

第一百十二條 凡屬教育之款項或產業，不得移作別用。

第一百十三條 全省國民學校不收學費。

第一百十四條 全省公立學校校長，以深造之專門人才，並以教育爲專業之人員充之。

辦理教育人員，采用聘請制。

第一百十五條 國民學校教員之年功加薪及養老金，另以法律定之。

第一百十六條 省政府及縣特別市或市鄉自治團體，對於適受中學以上教育之學生，無力入學者，應予以適當之補助。

第一百十七條 全省私立各學校之成績優良者，省政府及縣特別市或市鄉自治團體，得以公款獎勵或補助之。

地方公立各學校，省政府得酌量補助之。

第一百十八條 省政府應籌定經費，設立省大學。

第十二章 實業

第一百十九條 每年省實業經費，至少須占全省預算案歲出總額百分之七；內提十分之二作實業獎勵補助基金，其獎勵補助辦法，另以法律定之。

第一百二十條 省民新發明之機械及製造品，省政府認爲與公益有關係者，得許其專利；其專利條例另定之。

第一百二十一條 金融貿易等重要機關，及關於勞工保護事項，省政府得依法律提倡并監查之。

第一百二十二條 省政府對於產業協作事項，應提倡保護之；其各種協作社法另定之。

第十三章 交通

第一百二十三條　全省交通事業之發展，應以社會公共利益爲標準，但關於煤鐵等礦必要之交通，不在此例。

第一百二十四條　每年省交通經費，至少須佔全省預算案歲出總額百分之五。

第一百二十五條　省內鐵路電報電話之幹線，國政府未修建者，省政府得修建之；其枝線并得由省政府許可地方團體或私人修建之。

第一百二十六條　省道幹線，及幹線未經過各縣之支線，由省政府興修之；其各縣內部之支線，由縣市鄉興修之。

第十四章　縣

第一百二十七條　縣爲省之地方行政區域，並爲自治團體。

第一百二十八條　縣置縣知事一人，由省長委任，執行省之地方行政，及縣之自治行政，並監督縣以下之自治機關。

第一百二十九條　縣知事之任用方法，及縣行政機關之組織，另以法律定之。

第一百三十條　縣設縣議會，其組織及選舉方法，另以法律定之。

縣議會之議員，由人民直接選舉。

縣人口在三十萬以下者，縣議員以二十名爲定額。人口在三十萬以上者，每五萬人得遞加一名，但至多不得過四十名。

第一百三十一條　縣議會對於縣知事，認爲有違法行爲時，經出席員三分二以上之議決，提出彈劾案於省長，省長應依法查辦之。

第一百三十二條　縣選民十分一以上，得提出不信任縣議會案，付全縣選民總投票表決；如過半數可決時，縣議會應即自行解散。

第一百三十三條　縣議會解散後，縣知事應於一個月內，執行縣議會議員之新選舉。

第一百三十四條　縣設縣參事會，輔助縣知事，執行縣自治事項；其組織另以法律定之。

第一百三十五條　在不抵觸國法省法範圍內，縣有左列各事項之自治權：

(1)縣教育及與教育聯帶事業。
(2)縣道路水利及其他土木工程事項。
(3)縣實業及公營事業。
(4)縣警察衛生及各種公益慈善事項。
(5)縣以內人民生計及民食統計事項。
(6)縣公產及營造物之管理及處分。

(7)其他依省法律賦與縣自治處理之事項。

前列各項有涉及兩縣以上者，得協議行之。

(8)自治權之範圍內得自訂各項規則。

第一百三十六條　縣固有之各項捐稅，仍由縣徵收之。在不抵觸省法範圍內，縣得制定縣稅，及附於省稅之附加稅，並他種公共收入。

第一百三十七條　凡不屬人民私有之土地，均歸縣公有；但縣有之土地因事實之必要，得以縣議會之議決，讓與省或市鄉。

第一百三十八條　縣得募集縣公債，其用途以生產之投資，及災荒之救濟為限。

第一百三十九條　凡縣之預算決算案，每年須詳細公布之。

第十五章　特別市

第一百四十條　商工薈萃之區，人口滿十五萬以上者，為特別市。特別市為自治團體，直接受省之監督。

第一百四十一條　合於前條之規定，由市民三千人以上之陳請，經省議院之議決，得成立為特別市。

第一百四十二條　特別市區域之分合變更，由有關係地方之選民，總投票決之；但須受省政府之認可。

第一百四十三條　特別市議會，及其執行機關之組織，由全市選民公決之；但須受省政府之認可。

第一百四十四條　在不抵觸國法省法範圍內，特別市有左列各事項之自治權：

一　市教育及與教育聯帶事業。

二　市道路溝渠及其他土木工程事項。

三　市電燈煤汽燈自來水電車及其他公共營業。

四　市警察保衛團衛生醫院及各種公益慈善事項。

五　市以內人民生計及民食統計事項。

六　市公產營造物之管理及處分。

七　其他依省法律賦與或有由省政府委託執行處理之事項。

八　自治權之範圍內得自定各項規則。

第一百四十五條　特別市之選民，對於市之重要立法，有直接提案及總投票之覆議權。

第一百四十六條　特別市除固有各種捐稅外，得制定左列各種市稅，及其他公共收入，但不得與省法相抵觸。

(1)房捐。

(2)地價增加稅。

(3)奢侈品入市稅。

(4)娛樂場稅。

(5)飲食業稅。

(6)附於省稅之附加稅。

(7)其他捐稅，得省政府之許可者。

第一百四十七條　特別市得募集市公債，其用途以生產之投資，及災荒之救濟爲限。

第一百四十八條　特別市之預算決算案，須詳細公布之。

第十六章　市鄉

第一百四十九條　縣治所在地，或商工薈萃之區，而人口滿一萬以上者爲市，其餘爲鄉。

第一百五十條　市鄉爲自治團體，受縣之監督。

第一百五十一條　市鄉之組織及其事權，以法律定之。

第一百五十二條　市鄉區域之分合變更，由有關係地方之選民總投票決之；但須受縣之認可。

第一百五十三條　市鄉爲自衛計，得由市鄉住民組織保衛團；其規則另定之。

第一百五十四條　市鄉及市鄉人民，爲協謀公益計，得組織各種公共組合；其規則另定之。

第一百五十五條　市鄉之預算決算案，每年須詳細公布之。

第十七章　憲法之解釋及修正

第一百五十六條　本法發生疑義時，由省議院省法院監察院，各選三人合議解釋之。

第一百五十七條　本法經省議院議員三分二以上之可決，或全省縣議會及特別市議會二分一以上之連署，得提出修正案，交由全省選民總投票決定之。

第十八章　附則

第一百五十八條　本憲法自宣布日施行。

中華民國浙江省憲法施行法

浙江省憲法會議議決民國十年九月九日宣布

第一條　國憲未成立以前，應歸於國之事權，由本省議決執行之。

第二條　省法律未公布以前，中華民國現行法律，及基於法律之命令，與本省憲法不相抵觸者，仍得適用於本省。

第三條　凡中華民國，在本省憲法施行以前，與外國所締結之條約契約，其關係本省而曾履行者，繼續有效。

第四條　全省戶口未調查明確以前，憲法第三十九條之規定，暫緩施行，應由每縣人民直接選出一人，其前係兩縣合併者，加選一人，但至遲須於憲法宣布後三年內將全省戶口調查完竣。

全省調查戶口時，應將學齡兒童一併查竣。

第五條　憲法施行後，第一屆省議院議員之集會，不限於三月一日。

第一屆省議院議員任期，至第二屆省議院議員第一次常會開會之前一日為止。

第六條　全省戶口未調查明確以前，憲法各條所定全省選民總投票，暫以全省縣議會及特別市議會議員投票代之。

第七條　全省戶口未調查明確以前，憲法第五十三條第七十一第八十條，依左列方法所組織之選舉會選出之：

(1)省教育會省農會省工會杭州總商會事波總商會各律師公會報界公會各選出五人，聯合組織一選舉會。

(2)各縣教育會農會商會工會按照縣議員定額合選出同等人數，與縣議會聯合各組織一選舉會。

前列各選舉會各於其駐在地同時投票，每一選舉會為一權。

第八條　全省戶口未調查明確以前，憲法第一百三十條第三項之規定，暫緩施行，每縣縣議會議員額定二十名，其前係兩縣合併者，名額倍之。

第九條　特別市未成立前，憲法及本法各條，關於特別市之規定，暫緩施行。

第十條　陪審法未頒布前，憲法第七十八條之規定，暫緩施行。

第十一條、全省初審法院應於憲法施行之日起三年以內，一律成立，未成立前，暫於未成立各縣，設司法公署，其組織以法律定之。

第十二條　全省各種賦稅，未經省議院及縣議會市議會議決修正廢止以前，所有稅率及徵收方法，均暫仍其舊，但有不合租稅原則者，應於三年之內，以次修正。

第十三條　各縣或市鄉，如有於義務教育經費未經籌定者，憲法第一百十三條之規定，於該區範圍以內，得暫緩施行。

第十四條　不屬人民私有之土地，憲法施行前已指定用途，及與他縣公益有關者，憲法第一百三十七條之規定，不適用之。

第十五條　特別市離縣而獨立時，其原有之捐稅財產，如何劃分，應由縣議會與特別市議會協議行之。

第十六條　國憲未成立以前，憲法第一百另一條之規定，應由本省保留之；所有中華民國十年七月以前，向由本省支出之軍事費，暫由省議院議決，核實支付，至國憲成立為止。

第十七條　國憲未成立以前，凡軍隊駐紮本省境內者，得由省長統轄之。

第十八條　省政府須確定裁兵計劃，提交第一屆省議院。

第十九條　施行憲法所必需之法律除已經憲法會議制定者外，其餘於憲法施行後，由第一次省議院開會時制定之。

第二十條　憲法宣布後，至遲須於三個月內，依法選舉省議院議員及各縣議會議員，選舉完竣後至遲須於三個月內，依法選舉省長及政務員。

第二十一條　省憲法宣布後，爲籌備改組各機關之進行，設浙江省憲法執行委員會，置委員九人由省憲法會議選舉之，被選人不以省憲法會議議員爲限。

委員會設委員長一人，由委員互選之。

委員會於省政院成立之日撤銷之。

第二十二條　憲法自施行之日起滿三年後，應由省議院依憲法第一百五十七條之規定，提出修正一次。

第二十三條　本法與憲法同時施行。

廣東省憲法草案

第一章　總綱

第一條　廣東省爲中華民國之自治省。

第二條　廣東省依其固有之疆界。

省內行政區域之劃分變更，以省法律定之。

第三條　凡有中華民國國籍繼續住居本省二年以上者，皆爲本省人民。

第四條　省自治權屬於省民全體，以本法所定之機關行使之。

第二章　人民之權利義務

第五條　人民在法律上一律平等，無男女種族宗教階級之區別。

第六條　人民有保護其身體生命之權

(1)身體之自由權非依法律不受何種制限或被剝奪。

(2)除現役軍人外，凡人民身體自由之剝奪，至遲須於二十四小時以內由施行剝奪令之機關，以剝奪之理由通知本人，令其得有即時提出申辯之機會，被剝奪人之親友，皆得代向法庭請求出庭狀，法庭不得拒絕之。

(3)凡行爲必於其實行以前已經法律規定爲犯罪行爲，審判時方得以犯罪目之。

(4)人民受法庭審判時，非正式宣佈判決有罪後，不受何種刑罰之執行。

(5)人民不受非法之身體上刑罰。

第七條　人民有保護其私有財產之權。

人民之私有財產非有相當之賠償，不得收為公用。人民之私有財產非依合法程序，不得沒收查封或強制科索。遇公益上有收為公用之必要時，須給相當代價。

第八條　人民有保護其居宅之權。

人民居宅非經所有人及住居人之承諾，不得駐屯軍隊；即戰時亦須依合法之程序，方得駐屯。

第九條　人民之身體住宅郵電文書及各財物，除經本人允許或依合法之程序外，不受搜索檢查。

第十條　人民有信仰宗教之自由。

第十一條　人民在不抵觸刑事法典之範圍內，有言語文字圖畫印刷及其他方法自由發表意思之權，不受何種特別法令之制限或侵害。

第十二條　人民在不抵觸刑事法典之範圍內，有自由結社及不攜武器平和集會之權，不受何種特別法令之制限。

第十三條　人民或人民之自治團體，有購置槍枝子彈以謀自衛之權，但須經官廳之登記。

第十四條　人民有營業之自由權；但為保障重大之公共利益時，

須受法律上制限。

第十五條　人民有居住遷徙之自由。

除省法律別有規定外，在本省內，無論移住何縣，何市，何鄉，有與該地人民同等之權利義務。

第十六條　人民對於政府有上書請願及訴願之權。

第十七條　人民有向法庭依法訴訟之權。

第十八條　人民依法律有選舉被選舉及任受公職之權。

公職員之任免保護及懲戒，以省法律定之。

第十九條　人民有受教育之義務。

義務教育以上之各級教育，無分男女，皆有享受同等利益之權。

第二十條　人民依法律有納稅之義務。

第二十一條　人民依法律有服兵役及地方團役之義務。

第二十二條　外省人民之居住營業於本省者，與本省人民受同一等之待遇。

第三章　省之事權

第二十三條　關於左列各項，省有議決及執行之權：

(1)省以下之地方制度，及各級地方自治之監督。

(2)省官制官規。

(3)省法院之編制，監獄及感化院之設置，及司法行政之監督。
(4)關於各種職業團體之組織法規。
(5)制定省稅，募集省公債，及訂結省政府負擔之契約。
(6)省有財產及營造物之保管或處分。
(7)省教育事業及與教育聯帶事項。
(8)本省特種產業之保護及發展。
(9)各種公共實業及關於實業之法規。
(10)關於省交通事業之建設變更及管理。
(11)省以內之土地整理及其土木工程事業。
(12)省內之軍政軍令事項。
(13)警察行政及關於公安事項。
(14)衛生救恤及各種公益事業。

第二十四條　除前條列舉外，其他關於省以內之事項，在不抵觸國憲之範圍內，省得制定單行法規，並執行之。

第二十五條　國家立法事項，其施行法令有不適用於本省者，得以省法更定其施行之程序；但不得與本法相抵觸。

第二十六條　國政府所定法律，或對外締約，有損及本省之權利，或加重本省之負擔時，先取得本省之同意。

第二十七條　省遇非常事變時，得依省法宣告戒嚴。

第二十八條　省職權範圍內之事項，有須與他省協議或聯合動作者，得與他省協議行之。

第二十九條　省政府得國政府之委託，執行國家行政事務，其費用由國家負擔之。

第三十條　國家遇非常事變，不克依法行使其事權時，其在本省以內之國家行政，得由本省收管，至事變平定之日為止。

第四章　省議會

第三十一條　省議會以全省公民選舉之議員組織之。凡有選舉權者稱公民。

第三十二條　省議員之選舉及省議會之組織法，以省法釐定之。

第三十三條　省議會之職權如左

(1)制定本省法律，但以不抵觸憲法為限。
(2)議決本省預算決算。
(3)議決本省租稅。
(4)議決本省公債之募集及省庫有負擔之契約。
(5)議決本省財產及營造物之處分管理。
(6)答復政府諮詢事件。
(7)受理人民之請願。

(8)得以關於本省行政及其他事件之意見建議於省政府。

(9)得咨請省政府查辦官吏納賄及違法事項。

(10)議決會內一切規則。

(11)議決本省一切興革事項。

(12)議決各縣議會市議會應議決而不能議決之事項。

(13)其他法律賦與事項。

第三十四條　省議會認省長有違憲及其他犯罪行為時，得以議員總額三分二以上之出席議員三分二以上之可決彈劾之。

第三十五條　省議會對於政務員全體或若干員得為不信任之投票但此項投票須有議員總額三分二以上之可決，方得成立。

第三十六條　省議會議員對於本省行政事項，遇有疑義，得提出質問書於省政府，限期答覆。

第三十七條　省議會議員對於省政府之答復，認為不得要領時，得於開會期間，要求省長或政務員到會答辯。

第三十八條　省議員任期三年，從當選之日起算；但下屆未能依期選出開會時，得延至下屆開會之前一日為止。

第三十九條　省議會自行集會，開會，閉會，但臨時會依左列事情之一行之

(1)省議員過半數之連署召集。

(2)省長召集。

第四十條　省議會每年開常會一次，於每年三月一日舉行，常會會期為兩個月；但遇必要時得延長一個月，臨時會會期，不得過兩個月。

第四十一條　省議會設議長一人，副議長一人，由議員互選之。

第四十二條　省議會之議事，須公開之；但經行政長官之要求或出席議員過半數之可決，得秘密之。

第四十三條　省議會議員在會內所發之言論，對於會外不負責。

第四十四條　省議員在開會期內，除現行犯外，非經省議會之許可，不得逮捕審問及監禁。

省議員在開會期內被逮捕監禁之機關，須於二十四小時內，將逮捕監禁理由通告省議會。

第四十五條　省議會有違法失職時，由全省縣議會三分一以上之連署，提出解散省議會案，經全省公民總投票過半數可決時，省長應即解散之。

公民總投票法以省法律定之。

第五章　省長及政務院

第四十六條　省設省長一人，由全省各縣縣議會及特別市市議

會議員總投票選舉之。

前項選舉，用無記名單記法，由各縣議會特別市議會於其所在地同日舉行之，以得票總額過半數者爲當選。

省長選舉法，以省法律定之。

第四十七條　依本法規定之本省公民，年滿三十五歲以上，在廣東繼續住居五年以上者，得被選爲省長。

第四十八條　省長就任時，須於省議會爲左列之宣誓

「某某以至誠遵守省憲法及法律，執行省長職權。謹誓。」

第四十九條　現職軍人被選爲省長時，須解除軍職，方得就任。

第五十條　省長任期四年，但得連任一次。

第五十一條　省長缺位或因事故不能執行其職務時，由政務院長代行其職權，至新省長選出之日或省長再行視事時爲止。

省長缺位時，卽依本法第四十六條所規定之方法，選舉新省長。

第五十二條　省長執行省政務，公布法律。

第五十三條　省長爲執行法律或基於法律之委任，得發布命令。

第五十四條　省長有統率全省海陸軍及管理全省軍務之權。

第五十五條　省長任免全省文武官吏，但本法及其他法律有特別規定者，依其規定。

第五十六條　省長有考試本省吏才之權，其考試法以省法律定之。

第五十七條　省長得提出法律案於省議會。

第五十八條　省長遇必要時，得召集省議會開臨時會。

第五十九條　省長遇內亂外患時，經省議會之同意，得宣告戒嚴；如在省議會閉會期內，須咨請省議會追認之。

戒嚴期內本法第九條，第十一條，第十二條，第十五條之效力，得暫受制限；但經省議會認爲無戒嚴之必要時，應卽宣告解嚴。

第六十條　省長依本法第四十五條，第六十七條，第六十八條之規定，得解散省議會。

解散後須於三個月內，選出新省議會議員。

第六十一條　省長之命令及其處分，須經政務院長及主管政務員之副署，對於省議會負責。

第六十二條　省設政務院，由省長所任命之政務院長及各廳廳長若干人組織之。

政務院長及各廳廳長，均稱政務員。

政務院及各廳之設置組織，以省法律定之。

第六十三條　省長任命政務員時，須得省議會之同意。

此項同意案，省議會若於提交後五日內不行可否之表決時，卽作爲默認；但否決不得逾一次。

政務員於省議會閉會期內去職時，得由省長任命代理政務員。

第六十四條　關於法律草案或施政方針及一切問題，關涉於各縣權限爭議者，應由政務員開政務會議決之。

第六十五條　政務院長按照政務會議所議決，與省長所核准之治事方針，指揮一切事務。

第六十六條　省長及政務員得出席省議會及發言；但不得參加表決。

第六十七條　政務員全體受省議會不信任投票時，省長非解散省議會，即應令政務員全體辭職。

政務員單獨受不信任投票時，該政務員即須辭職，

省長因前項解散省議會時，須經全省縣議會及特別市議會議員總投票之過半數可決，方得行之。

第六十八條　省長受省議會彈劾時，應於十日內將此之項彈劾案交由全省縣議會及特別市市議會議員總投票表決，經過半數可決時，省長即須退職；多數否決時，即解散省議會。省長受彈劾退職後，由法院提起公訴。

第六章　立法

第六十九條　法律案由省長或省議員提出，由省議會議決之。

第七十條　法定之省教育會，農會，工會，商會，得提出關於教育生計諸法律案，呈請省長咨交省議會議決。

前項議案開議時，呈請者得派員出席省議會說明之；但不得參加表決。

第七十一條　全省縣議會及特別市議會十分一以上之連署，得提出法律案，呈請省長咨交省議會議決。

第七十二條　省議會議決之法律案，省長須於送案後十日內公布之。

省議會議決之法律案，省長如否認時，得於公布期內，將否認之理由咨交省議會覆議。如省議會仍執前議時，應即公布之。

未咨省議會覆議之法律案，逾公布期限即成法律；但公布期滿，在省議會閉會或解散後者，不在此限。

第七章　司法

第七十三條　省之司法權，以本法所規定之各級法院行使之。

第七十四條　省法院為本省最高法院，對於本省民事刑事及其他一切訴訟事件，為最終之審判。

第七十五條　省法院之下，設控訴審法院，初審法院，審判民刑訴訟及其他一切訴訟事件。

第七十六條　省法院院長由省長任命之;但須得省議會之同意。

第七十七條　法院之審判公開之,但認為妨害公安或有關於風化者得秘密之。

第七十八條　法院獨立審判,無論何人不得干涉之。

第七十九條　省法院院長在任中非依第八十一條之規定,不得免職。

省法院院長以下各法官,非依法律不得免降官職減俸或轉職。法官之懲戒處分,以省法定之。

第八十條　司法區域之畫分,法院之編制,及法官之資格,法官之俸給,以省法律定之。

第八十一條　省法院院長有違法賄賂行為時,省議會得以出席議員三分二以上之可決彈劾咨請省長免職。

第八十二條　省法院院長受省議會函請討論法律案,得列席於省議會發言;但不得參加表決。

第八十三條　行政訴訟事件,由省法院審判之。

第八章　財政

第八十四條　本省各種賦稅均為省收入,省政府依法律之形式徵收之。

本省對於國家政費之負擔,以法律定之。

第八十五條　省之收入支出由省庫或代理省庫之銀行掌管之。領款書據須有審計院長之簽印,省庫方得支出。

省庫之組織,以省法律定之。

第八十六條　省會計年度,以每年七月一日為始,至次年六月末日為止。

第八十七條　省政府須於省議會開會後五日內,將次年度之預算案,咨交省議會議決。

第八十八條　省議會之議決,或別依法令所舉辦之事,非一年所能完竣,其費用非一年所能籌足者;得經省議會之議決,預定年限設繼續費。

第八十九條　預算除正額外,得設預備費,以補充預算之不敷或預算未及規定之事,但不得用諸曾經省議會否決之事項。

第九十條　預備費之支出,須咨請省議會追認之。

第九十一條　關於左列各款之支出,省議會非得省政府之同意,不得廢除或削減之:

(1)法律之規定所必需者。

(2)繼續費。

(3)履行條約所必需者。

第九十二條　預算案議決後，遇必要時，省政府得於省議會開會期中提出追加預算之修正案，但非基於法律或契約及必不可少之經費外，不得提出。

第九十三條　省議會對於預算案，不得為增加歲出之修正。

第九十四條　預算案經省議會議決後，各種款項有指定用途者，省政府不得移作別用。

第九十五條　省政府於每一會計年度終結後三個月內，應將上年度之歲入歲出決算案咨交省議會議決。

第九十六條　省議會對於預算案不能議決或全部否決時，省政府得依照前年度之預算施行。

第九十七條　省政府遇有左列各種情事，經省議會議決，得募集况債

(1)振興利益。

(2)救濟災變。

(3)償還債務。

第九十八條　省之財政須公開之。

凡省之財政狀況及省議會議決之預算，省政府須詳細公布之。

第九十九條　省有產業，非經省議會議決，不得抵押或變賣之。

第一百條　省內之天然富源，無論公有私有，不得抵押或變賣與無中華民國國籍者。

第九章　審計院

第一百零一條　省設審計院，審計院長由省議會選舉之。

審計院之組織，以省法律定之。

第一百零二條　審計院院長任期三年，在任期內，非依本法第一百零七條，不得免職。

第一百零三條　省經費之收入，應由各徵收機關繳納省庫時，同時報告於審計院。

省經費之支出，須先經審計院之核准。

第一百零四條　審計院得隨時調查各機關之收支簿據。

第一百零五條　審計院對於全省各機關收支簿據之登記及報告程式，有釐定畫一之權，此項釐訂畫一辦法，由院長咨請省長行之。

第一百零六條　省政府咨交決算案於省議會時，須先經審計院議定。

省議會開議該決算案時，審計院院長得出席省議會說明之；但不得參加表決。

第一百零七條　審計院院長有違法賄賂行為時，得由省議會出

席議員三分二以上之可決彈劾咨請省長免職。

第十章　教育

第一百零八條　本省每年教育經費，至少須占全省預算歲出總額百分之二十。

第一百零九條　本省畫定之教育經費，由教育機關保管之；無論何項政費，不得挪用。

第一百一十條　本省人民，無分男女由滿七週歲起皆有繼續受六年教育之義務。

政府爲前項目的得強制各地方自治團體，就地籌集義務教育經費，開辦應有之國民學校。

國民學校不論公立私立，均不得徵收學費，或其他一切費用。學生一切學校用具，亦須由學校供給之。

第一百十一條　爲達本法第十九條第二項之目的，省政府及各自治團體須設備特別基金資助貧戶男女學童之適於受中等以上教育者；但此種資助之方法，須以省法律定之。

第十一章　實業

第一百十二條　省政府應於每年預算案內，列實業獎勵補助金，

其獎勵補助條例另定之。

第一百十三條　省民新發明之機械，及製造品，省政府認爲與公衆有益者，得許專利，並依前條給以獎金。其專利條件另定之。

第一百十四條　（缺）

第十二章　軍事

第一百十五條　本省海陸軍，俱爲省軍，其編制以省法律定之。

第一百十六條　本省每年軍費最高額，不得超過本省歲出總額百分之三十。

第一百十七條　國家對外宣戰時，本省軍隊之一部分得受國政府之指揮。

第一百十八條　本省內之要塞建築，或武庫，軍港，及兵工廠，造船廠等，均爲本省所有。

第一百十九條　在役軍人，不得干預政治，非依法律命令，不得招集議會。

第十三章　縣及特別市

第一百二十條　縣爲省之地方行政區域，並爲自治團體。

第一百二十一條　縣設縣長一人，由全縣公民直接選舉，呈請省

長任命，執行省之地方行政及縣之自治行政並監督縣以下之自治機關。

第一百二十二條 縣設縣議會，以全縣公民直接選舉之議員組織之。

第一百二十三條 縣自治法及縣議員縣長選舉法，以省法律定之。

第一百二十四條 凡人口滿十萬以上之都會商埠，應得爲特別市。

第一百二十五條 特別市設參事員五人，掌理市政，由市民直接選舉之。

第一百二十六條 特別市設市議會，由市民及各團體選舉議員組織之。

第一百二十七條 特別市不入縣自治範圍，直轄於省。

第一百二十八條 特別市自治及選舉法，以省法律定之。

第十四章 本法之修正及解釋

第一百二十九條 本法須經省議會議員總額三分二以上之表決，或本省縣議會及特別市議員過半數之連署得提出修正案，交由全省公民總投票表決。

第一百三十條 本法發生疑義時由省法院審判員互選七人合議解釋之。

第十五章 附則

第一百三十一條 省法律未公布以前，中華民國現行法律及基於法律之命令，與本法不相抵觸者，繼續有效。

第一百三十二條 本法公布後，至遲須於四個月內，依本法選舉省議會及縣議會，特別市議會。

選舉完竣後，須於三月內選舉省長。

省長選出後現任省長應卽解職，由正式省長依法組織行政機關。

第一百三十三條 依本法成立之第一屆省議會第一次開會會期，不以三月一日爲限。

第一百三十四條 現有軍隊未收束以前，本法第一百十六條暫緩施行；但至依本法所規定之正式政府成立之日止，須將軍費減至省預算案歲出二分之一；鄰近各省自治政府成立之日止，軍費須減至省預算案歲出三分之一；至國憲成立後之半年止，須實施一百十六條之規定。

第一百三十五條 本法由全省公民總投票表決，自公布之日施行。